



« Analyse de la politique de décentralisation en Afrique de l'Ouest : Cas du Bénin »

Mémoire soumis en vue de l'obtention de la maîtrise en administration publique

Présenté par Abdel-Bais SOUMANOU

Sous la supervision du Professeure Anne Mévellec

Faculté des Sciences Sociales

École d'Études Politiques

Ottawa

Avril, 2023

## **Remerciements**

Je tiens à adresser mes remerciements à ma directrice de mémoire, le professeur Anne Mévellec, qui m'a continuellement supporté et guidé à chaque étape de ce travail de mémoire. Je lui suis grandement reconnaissant pour ses conseils et suggestions qui m'ont permis d'accomplir ce travail. Je lui exprime toute ma gratitude.

Je remercie spécialement ma famille, mes parents, mes sœurs et frères, mon épouse de m'avoir soutenue d'innombrables façons dans la poursuite de mes études. Je vous remercie pour vos encouragements et sacrifices, sans lesquels je n'aurais pas eu l'opportunité d'arriver là où je suis aujourd'hui. Mes remerciements particuliers vont, finalement, au personnel administratif de l'École d'Études Politiques, pour leur collaboration et leur promptitude à répondre à nos demandes et préoccupations durant la période d'études.

## Résumé

Le régime autoritaire adopté par les États africains au lendemain de leur indépendance n'a pas permis d'atteindre les résultats escomptés. Suite à cet échec, les organisations internationales ont commencé par intégrer de nouvelles idées dans la gouvernance des pays du tiers monde. C'est parmi ces nouvelles initiatives que les réformes de décentralisation furent adoptées par l'ensemble des pays africains à partir des années 1990. Les objectifs majeurs de cette réforme sont de promouvoir la démocratie et le développement local. Au Bénin, c'est la Conférence des forces vives de la nation de 1990 qui pose les bases de cette nouvelle réforme. Cependant, il a fallu attendre février 2003 pour voir la mise œuvre de la réforme de décentralisation avec l'installation des premiers conseillers communaux. Depuis l'implémentation de cette politique en Afrique, elle a fait l'objet de plusieurs études. La littérature consultée nous apprend que la majorité des travaux sur la décentralisation en Afrique adopte l'une ou l'autre des deux perspectives suivantes pour comprendre ce phénomène : la perspective institutionnelle ou celle de la sociologie politique. Puisqu'en 2023, le Bénin en est à vingt ans d'expérience en matière de décentralisation, ce présent travail choisit d'étudier la décentralisation béninoise afin de confirmer les tendances observées dans la littérature consultée. Ainsi, la problématique au cœur de ce travail est de comprendre comment les auteurs analysent cette politique de décentralisation au Bénin. En cherchant à répondre à cette question, l'étude vise à apporter de nouvelles connaissances quant à la manière de percevoir cette politique au Bénin. Pour ce faire, on se base sur une analyse documentaire. Cette méthode, de type analyse secondaire, a permis de récolter vingt-et-huit documents dont dix-huit sont issus de la littérature grise et douze proviennent de la littérature académique. Après une étude minutieuse de ces documents, les résultats obtenus révèlent qu'au Bénin, les auteurs se basent sur l'une ou l'autre des perspectives mentionnées ci-dessus pour analyser la décentralisation. En soulevant les limites de cette littérature consultée, la présente étude propose les perspectives de la gouvernance multiniveaux comme de nouvelles approches pour étudier la décentralisation. C'est d'ailleurs pour cela, que ce présent mémoire cherchera dans un premier temps à faire le bilan sur la manière dont ces auteurs perçoivent la décentralisation en Afrique. En faisant ce bilan, il montrera dans un second temps les insuffisances des études existantes avant d'apporter ces nouvelles façons d'explorer la politique de décentralisation en Afrique et plus précisément au Bénin.

**Mots-clés :** Décentralisation, Perspective institutionnelle, Sociologie politique, Gouvernance multiniveaux, Afrique, Bénin.

## Table des matières

Remerciements .....	i
Résumé.....	ii
Tables des illustrations .....	v
Introduction.....	1
<b>1 Chapitre I : Revue de littérature, Cadre analytique et Méthodologie.....</b>	<b>4</b>
1.1 Concept de Décentralisation .....	4
1.2 Classification de la décentralisation.....	5
1.2.1 Décentralisation administrative .....	6
1.2.2 Décentralisation politique .....	7
1.2.3 Décentralisation fiscale.....	7
1.3 Objectifs de la décentralisation.....	8
1.4 Cadre analytique .....	10
1.4.1 Perspective institutionnelle .....	10
1.4.1.1 Approche normative .....	10
1.4.1.2 Approche juridico-administrative.....	13
1.4.2 Perspective de la sociologie politique .....	15
1.4.2.1 Approche par les acteurs .....	16
1.4.2.2 Approche socio-anthropologique du développement .....	17
1.4.2.3 Approche relationnelle du pouvoir .....	19
1.5 Méthodologie de recherche .....	23
1.5.1 Limite de la méthodologie de recherche .....	25
<b>2 Chapitre II : Contexte National et Caractéristiques de la décentralisation</b>	
<b>béninoise .....</b>	<b>26</b>
2.1 Contexte national au Bénin.....	26
2.1.1 États africains et contexte post-colonial .....	26
2.1.2 L'État Béninois : entre révolution et décolonisation.....	27
2.1.3 Le Bénin comme exemple de démocratie en Afrique francophone .....	29
2.1.4 Administration publique Béninoise .....	30
2.2 Réforme de décentralisation au Bénin : faits historiques et caractéristiques	31
2.2.1 Décentralisation au Bénin : faits historiques.....	31
2.2.1.1 Conférence Nationale et décentralisation au Bénin.....	33
2.2.1.2 Lois sur la décentralisation.....	34

2.2.2	Caractéristiques de la décentralisation au Bénin .....	36
2.2.2.1	Organisation politico-administrative .....	36
2.2.2.2	Organes de pouvoir décentralisé et Compétences .....	38
2.2.2.3	Élection des Conseillers Communaux et des Organes de pouvoir décentralisé.....	41
2.2.2.4	Le PDC, comme instrument de politique publique locale .....	42
3	Chapitre III : Bilan sur l'analyse de la décentralisation au Bénin .....	45
3.1	Étude de la décentralisation dans la littérature grise au Bénin .....	45
3.1.1	Conclusion partielle.....	59
3.2	Etude de la décentralisation dans la littérature académique au Bénin .....	60
3.2.1	Catégorie économie et droit .....	60
3.2.2	Catégorie interdisciplinaire.....	62
3.2.3	Catégorie des sciences sociales (sociologie, science politique et anthropologie).....	65
3.2.4	Conclusion partielle.....	71
3.3	Analyse des résultats et discussion .....	73
3.3.1	Analyses des résultats obtenus .....	73
3.3.2	Plaidoyer pour une perspective de la gouvernance multiniveaux .....	76
	Conclusion .....	80
	Bibliographies .....	83

## Tables des illustrations

<b>Tableau 1: Synthèse du cadre analytique .....</b>	<b>22</b>
<b>Tableau 2: Documents récoltés .....</b>	<b>25</b>
<b>Tableau 3: Structuration de l'État décentralisé au Bénin du 15 janvier 1999 à nos jours .....</b>	<b>37</b>
<b>Tableau 4: Date d'élection prévue .....</b>	<b>42</b>
<b>Tableau 5: Classification des documents selon chaque perspective .....</b>	<b>58</b>
<b>Tableau 6: Classification des documents selon chaque perspective .....</b>	<b>71</b>
<b>Figure 1: Carte du Bénin.....</b>	<b>36</b>

## **Introduction**

Au lendemain de leur indépendance, les pays africains ont hérité des idées coloniales pour mettre en place leur régime politique. Cet héritage colonial a poussé la plupart de ces pays à adopter un régime autoritaire (Gazibo, 2010). Selon Ndiaye (2003 : 46), ces pays post coloniaux ont pris une forme fortement centralisée et providentialiste. Pour les dirigeants des régimes autoritaires africains, les régimes autocratiques et centralisés étaient les mieux placés pour mobiliser et organiser les ressources en vue d'assurer le développement et l'unité nationale (Gogue, 2001). Cependant, ces régimes n'ont pas permis d'atteindre les objectifs poursuivis. Certains auteurs associent d'ailleurs cet échec de l'État central africain à sa défaillance dans l'accomplissement de ses fonctions essentielles et dans sa prestation des services aux populations (Le Meur et al, 1998 : 24). Une situation qui amène ces régimes à perdre leur crédibilité et leur légitimité tant sur le plan externe qu'interne. Face à cette situation, à partir des années 80, les États africains ont commencé à se recentrer sur leur rôle régalien en délaissant plusieurs domaines au profit d'autres acteurs.

L'État béninois a connu une histoire presque identique à celle des pays ouest-africains. En accédant à l'indépendance dans les années 1960, le Bénin a connu son premier coup d'État le 26 octobre 1972 qui emporta le pays dans une révolution populaire. Au cours de cette période révolutionnaire, le pays adopta l'idéologie marxiste-léniniste pour guider sa gouvernance. Malheureusement, la crise économique de 1980 a eu raison du peuple béninois et ce dernier s'est vu contraint d'adopter l'économie libérale sous la houlette des institutions de Bretton Woods (Aguemon, 2013). L'adoption de cette nouvelle idéologie au Bénin, a non seulement participé à dégrader la situation politique du pays mais a aussi provoqué un manque de confiance de la population envers l'État.

Tous ces éléments ont ouverts la porte vers l'organisation de la Conférence des Forces Vives de la Nation en février 1990. Cette Conférence regroupa toutes les forces vives de la nation et devrait consister d'une part une alternative à la crise économique et d'autre part à poser les bases des réformes démocratiques. C'est au cours de cette Conférence qu'est née l'idée de la réforme de décentralisation au Bénin.

Reporter à maintes reprises compte tenu des suspicions qu'avaient certains acteurs politiques sur cette nouvelle réforme, la politique de décentralisation fut finalement mise en œuvre au Bénin avec l'organisation des premières élections communales en 2003. Depuis son implémentation, la décentralisation devrait promouvoir la démocratie à la base et le développement local (Kinninvo, 2018). Ainsi, de 2003 à nos jours, on retient que le Bénin a

acquis une vingtaine d'années d'expériences en matière de décentralisation, ce qui suscite chez le chercheur la curiosité de faire un bilan du chemin parcouru.

À l'instar de certains pays Africains, on constate que les savoirs sur la décentralisation au Bénin ont été produits. Cependant, ces savoirs sur cette politique de décentralisation au Bénin restent très limités. Autrement dit, des travaux ont porté sur certains aspects de la décentralisation, et nous proposons de prendre un pas de recul et de conduire une analyse secondaire pour voir quels genres de connaissances ont été créés (et quels aspects de cette politique sont restés dans l'ombre). La littérature consultée nous révèle que la plupart des études sur la décentralisation analysent cette politique à travers ses objectifs prédéfinis (Hounmenou, 2018). Quant aux études récentes et moins nombreuses, celles-ci commencent par analyser cette politique à travers les événements et les pratiques vécues dans les arènes locales (Bierschenk et Olivier de Sardan, 2003). Or, en ne cherchant pas à comprendre d'abord comment sont produits ces savoirs sur cette politique de décentralisation au Bénin, les études risquent de s'accumuler, sans forcément réussir à faire avancer les connaissances, et sans appréhender tous les aspects de ce phénomène dans le temps et dans l'espace.

C'est eu égard à cette observation que notre présent mémoire cherche à répondre à la question suivante : Comment analyse-t-on la politique de décentralisation au Bénin ? En apportant une réponse à cette problématique, notre présent travail vise à faire le bilan des 20 années de décentralisation au Bénin en présentant simultanément les aspects sur lesquels se basent les auteurs pour analyser cette réforme au Bénin et les résultats documentés depuis l'implémentation de cette politique. En menant le travail de cette façon, cela permettra de comprendre la manière dont les connaissances sur la décentralisation au Bénin sont produites.

La problématique au cœur de ce travail présente deux enjeux majeurs pour l'Afrique et plus précisément le Bénin. D'une part, on note un enjeu scientifique. Bien que les études antérieures traitent de la décentralisation, on remarque que l'Afrique et plus précisément le Bénin souffre d'un manque en matière d'analyse sur la production de la connaissance sur la décentralisation (Aguemon, 2013). En ne faisant pas un bilan sur la manière dont les connaissances sont produites sur cette politique, les auteurs auront tendance à voir cette politique de la même façon. Ce qui ne fait pas avancer la connaissance sur cette réforme alors que les réalités évoluent dans le temps et l'espace. En cherchant à comprendre comment les auteurs analysent la politique de décentralisation, cette présente recherche ambitionne de contribuer à combler un tel vide. Les résultats de cette étude aideront également les

universitaires intéressés à mener une étude plus approfondie sur le même sujet et à faciliter leur insertion dans les discussions et les résultats déjà disponibles.

D'autre part, ce travail apporte une contribution sociale. En présentant la manière dont les auteurs analysent la décentralisation au Bénin, cette étude permettra de voir clairement les aspects qui ne sont pas pris en compte dans l'étude de cette politique. Ainsi, l'étude apportera de nouvelles connaissances qui permettront de percevoir la politique de décentralisation sous d'autres angles. En apportant ces nouvelles connaissances, cette recherche permettra de mieux appréhender les aspects qui sont restés dans l'ombre dans l'analyse de cette politique. Ce qui permettra aux décideurs politiques béninois et à la société civile de mettre en place de nouveaux mécanismes afin d'améliorer continuellement cette réforme.

C'est autour de trois grands chapitres que s'articule ce présent travail. Le chapitre 1 présente d'une part une revue de littérature sur le concept de décentralisation et d'autre part pose le cadre théorique qui nous servira à mener à bien notre analyse dans le dernier chapitre. Ainsi, la littérature consultée sur l'étude de la décentralisation dans le contexte africain nous laisse comprendre que l'analyse de la décentralisation se fait à partir de deux grandes perspectives : la perspective institutionnelle et celle de la sociologie politique. C'est à partir de ces deux grandes perspectives que le cadre théorique de notre étude sera bâti. Notre chapitre 1 s'achève sur la méthodologie de recherche suivie dans le cadre de ce travail et en présente ses principales limites. Ensuite, le chapitre 2 renseigne sur l'évolution de l'histoire du Bénin en présentant les grandes articulations de la réforme de décentralisation au Bénin. En parlant de l'évolution de l'histoire du Bénin, ce chapitre explique les grandes étapes suivies par le Bénin depuis son indépendance jusqu'aux réformes démocratiques qui ont engendré l'idée de décentralisation. Enfin, le chapitre 3 met en évidence les différents documents sur la décentralisation au Bénin collectés dans la littérature grise et académique. En prenant appui sur le cadre théorique dégagé au chapitre 1, le chapitre 3 présente la manière dont les auteurs analysent cette politique au Bénin. En présentant comment les auteurs produisent les connaissances sur cette politique au Bénin, ce dernier chapitre apporte également de nouvelles connaissances qui pourront aider à améliorer la façon de percevoir cette politique en Afrique et plus précisément au Bénin.

## **1 Chapitre I : Revue de littérature, Cadre analytique et Méthodologie**

L'objectif de ce chapitre est de présenter les perspectives à partir desquelles nous allons aborder notre question de recherche soulevée en introduction. Autrement dit, ce chapitre vise à sortir un cadre d'analyse des travaux portant sur la décentralisation en faisant une typologie qui pourra ensuite être appliquée au cas spécifique du Bénin. Étant donné que les réalités diffèrent d'un continent à un autre, nous avons remarqué qu'en transférant directement les travaux sur l'étude de la décentralisation des pays développés (industrialisés) aux contextes des pays africains, cela risquerait d'écraser la spécificité des contextes. En raison de cela, et compte tenu du fait que le Bénin soit un pays africain, nous avons essentiellement travaillé à partir d'une littérature purement africaine pour étudier la décentralisation. C'est ce qui explique d'ailleurs notre lien fort avec l'article de Touré (2011) sur l'analyse interactionniste de la décentralisation au Sénégal. Cet article étant à la base de notre réflexion, nous avons repris les catégories d'approches développées par l'auteur pour ressortir de façon pertinente les connaissances existantes sur la politique de décentralisation en Afrique. Ainsi, le chapitre tente d'abord d'apporter la lumière sur le concept de décentralisation et d'en présenter les types et les objectifs. Il aborde ensuite le cadre analytique de notre travail en développant les perspectives institutionnelle et de la sociologie politique. Ce chapitre se termine par la présentation de la méthodologie que nous utiliserons pour apporter des réponses à la question de recherche.

### **1.1 Concept de Décentralisation**

Le concept de décentralisation a connu une panoplie de définitions. Mais, on constate que dans la littérature, ce concept fait l'objet de consensus de la plupart des chercheurs autour de l'idée qu'il s'agit d'un transfert de pouvoir et de compétence d'un niveau supérieur à un niveau inférieur (Boko, 2002:1). Il existe malgré tout, des conceptions divergentes en ce qui concerne les finalités de ce concept. Pour Smoke (2015 : 220), la décentralisation peut être décrite comme une attribution de fonctions du gouvernement central à des entités infranationales via le transfert de ressources et la mise en œuvre d'un ajustement structurel pour les aider à exécuter toutes les fonctions publiques qui leur sont dévolues. Selon le PNUD (UNDP, 2004), la décentralisation fait référence à la réforme de la structure de l'État permettant aux institutions centrales, régionales et locales de partager équitablement les ressources et les responsabilités de l'État. Sur la base de cette restructuration de l'État, certaines des tâches, des ressources et des pouvoirs de décision politique du gouvernement

central sont dévolus à des entités infranationales ou à des organisations privées. C'est en cela Falleti (2005 : 328) confirme que la décentralisation est un processus de réorganisation de la structure de l'État, de la relocalisation des ressources et du transfert d'un ensemble de pouvoirs et de fonctions du gouvernement central aux niveaux inférieurs de gouvernement. Pour d'autres auteurs encore, la décentralisation est une tentative d'augmenter la vitesse et la flexibilité des services publics en augmentant le pouvoir des gouvernements locaux de contrôler et d'exécuter les services de base. En d'autres termes, chaque mesure prise pour accroître le pouvoir des échelons inférieurs du gouvernement et améliorer leur rôle dans la prestation des services publics est appelée décentralisation (Marume et Jubenkanda, 2016 : 106). Elle est le moyen le plus important de transférer consciencieusement le pouvoir, la responsabilité et les ressources du gouvernement central aux échelons inférieurs de la structure gouvernementale. La décentralisation est un élément fondamental pour réorganiser la délimitation structurelle dans laquelle les décisions politiques, sociales et économiques sont prises (Rondinelli et al, 1981). Eu égard à toute cette conceptualisation du terme décentralisation, McLean et King (1999 : 52) constatent qu'il existe plusieurs raisons pour lesquelles la décentralisation est souvent adoptée par de nombreux pays. D'une part, les auteurs soutiennent que la décentralisation favorisera de manière significative la transparence, la responsabilité, l'efficacité du gouvernement dans la fourniture des services publics. D'autre part, ils constatent aussi que la décentralisation reflète les préférences et les priorités locales, encourage la participation et permet aux gouvernements en crise financière de fournir efficacement des services à moindre coût.

Nous en concluons que les auteurs abordent principalement trois domaines (administratif, politique et financier) dans leurs définitions de la notion de décentralisation. Ce constat nous amène à affirmer qu'il existe trois types de décentralisation qu'il tient lieu de présenter dans la sous-section suivante.

## **1.2 Classification de la décentralisation**

La décentralisation peut être classée comme administrative, politique ou fiscale. Comme l'affirme Rondinelli, les gouvernements peuvent décentraliser simultanément les pouvoirs administratifs, politiques et fiscaux aux autorités locales ou comme dans certains cas, ces gouvernements peuvent transférer certains des différents types de décentralisation aux autorités locales compte tenu de la forme, la dimension ou la nature de la décentralisation (1999 : 2).

### 1.2.1 Décentralisation administrative

La décentralisation administrative peut être définie comme une délégation d'une série de pouvoirs de décision sur la gestion et la distribution des services sociaux de base comme l'éducation, la santé, l'eau, l'assainissement et le logement aux administrations locales (Falleti, 2005 : 329). Autrement dit, la décentralisation administrative consiste à réorganiser les responsabilités et les fonctions de gestion et de financement de la prestation des services publics entre les différents niveaux de gouvernement. Il existe trois grandes formes de décentralisation administrative : la délégation, la déconcentration et la dévolution (Nigatu, Solomon, Soboksa, 2018 : 42).

- ✓ **Délégation** : il s'agit d'une sorte de transfert des obligations de service des agences du gouvernement central vers des institutions spécialisées ou des organes ayant un niveau d'indépendance de fonctionnement faible ou limité. C'est un type de décentralisation administrative, se référant à la redistribution des responsabilités administratives vers les unités ou agences gouvernementales qui ne sont pas nécessairement des branches locales de l'autorité centrale, en maintenant toujours la responsabilité envers l'État central.
- ✓ **Déconcentration** : est un processus d'aménagement de l'État unitaire qui consiste à implanter dans des circonscriptions locales administratives des autorités administratives représentant l'État. Autrement dit, dans cette forme de décentralisation, bien que la responsabilité administrative et financière soit transférée du centre vers les entités locales, la dépendance hiérarchique des unités locales vis-à-vis du gouvernement central demeure. C'est d'ailleurs pour cela, certains auteurs considèrent que la déconcentration représente la forme la plus faible de décentralisation fréquemment utilisée dans les États unitaires (Rondinelli, 1999 ; Nigatu et al, 2018).
- ✓ **Dévolution** : est l'autorité de transfert de la prise de décision et de la gestion à des unités quasi autonomes de l'administration locale ayant le statut d'entreprise. Autrement dit, la dévolution transfère complètement les responsabilités des services aux municipalités qui élisent leurs propres représentants (par exemples des maires et conseillers), génèrent leurs propres revenus et disposent d'un pouvoir indépendant pour prendre des décisions d'investissement. On comprend à travers ce système dévolu que les gouvernements locaux ont des limites géographiques claires et légalement reconnues sur lesquelles ils exercent leur autorité et à l'intérieur

desquelles ils exercent des fonctions publiques. C'est d'ailleurs pour cela, Nigatu et al (2018) pensent que ce type de décentralisation administrative sous-tend la plupart des décentralisations politiques.

### **1.2.2 Décentralisation politique**

La décentralisation politique entend conférer aux citoyens et à leurs élus davantage de pouvoir politique et de pouvoir de décision. La décentralisation politique déplace l'autorité politique du gouvernement supérieur vers les niveaux inférieurs de la structure de l'État ; ces unités locales sont autonomes et totalement indépendantes du centre (UNDP, 2004). Certains auteurs associent cette forme de décentralisation à une politique pluraliste et à un gouvernement représentatif. Pour ces auteurs, la décentralisation politique peut également favoriser la démocratisation en donnant aux citoyens ou à leurs représentants plus d'influence dans la formulation et la mise en œuvre des politiques (Nigatu et al, 2018 : 44-45). C'est d'ailleurs en cela les partisans de ce concept soutiennent que les décisions politiques prises avec une large participation des citoyens locaux et des représentants élus sont plus utiles qu'une décision prise uniquement par les agences gouvernementales centrales (Rondinelli, 1999 : 2).

### **1.2.3 Décentralisation fiscale**

La décentralisation fiscale implique une série de politiques fiscales qui visent à augmenter les revenus ou l'indépendance financière des collectivités locales. Cette forme de décentralisation consiste à réaffecter des ressources financières aux unités infranationales pour leur permettre de remplir convenablement les fonctions publiques (UNDP, 2004). Il s'agit du transfert du pouvoir de décision en matière de dépenses publiques à des unités infranationales qui disposent de ressources financières adéquates qui sont soit collectées auprès de sources locales, soit transmises par le gouvernement supérieur sous forme de subvention pour leur permettre de mener à bien les tâches publiques décentralisées de manière efficace et efficiente (Rondinelli, 1999 : 3). Pour Nigatu et al (2018 : 45), la décentralisation fiscale peut prendre de nombreuses formes, telles que l'autofinancement ou le recouvrement des coûts par le biais de redevances d'utilisation, le cofinancement ou les accords de coproduction par lesquels les utilisateurs participent à la fourniture de services et d'infrastructures par le biais de contributions monétaires ou de main-d'œuvre, l'expansion des revenus locaux par le biais de taxes foncières ou de vente.

En se basant sur la présentation du concept et la typologie de la décentralisation ci-dessus, et vu l'objet de notre étude qui consiste à comprendre la manière d'étudiée cette réforme au Bénin, il serait important d'élucider les objectifs poursuivis par cette dernière.

### **1.3 Objectifs de la décentralisation**

On entend ici par objectifs de la décentralisation, les objectifs qui ont été annoncés ou souhaités, qu'ils soient ou non réalisés. Comme mentionné dans la section 1.1, les chercheurs restent divergent quant il s'agit de la finalité de ce concept. La décentralisation est liée à des objectifs d'autosuffisance, d'amélioration de services publics, de promotion de la participation du public aux décisions gouvernementales et à leur mise en œuvre, et à l'amélioration de la responsabilité des dirigeants politiques envers les citoyens (Rondinelli, John & Shabbir, 1983). Cette réforme politico-administrative crée également un environnement et un système administratif dans lesquels divers groupes peuvent vivre ensemble pacifiquement. La décentralisation permet aux acteurs minoritaires ou marginalisés d'obtenir une place dans le système, ce qui les conduit à devenir fidèles au système (Böckenförde, 2011).

Pour certains auteurs, la décentralisation permet de fournir de manière efficiente et efficace des services publics aux populations locales. Selon Böckenförde (2011 : 4), les services publics de base ne peuvent être fournis de manière efficace et efficiente que par les collectivités locales décentralisées. La décentralisation a le potentiel de développer la couverture, la qualité et l'efficacité de la prestation de services publics (Smoke, 2015 : 220).

Pour d'autres, l'amélioration de la responsabilité est également une autre finalité de la décentralisation. Pour ces auteurs, dans une forme de gouvernement décentralisée, les élus locaux habilités sont directement responsables devant les citoyens qui ont voté pour eux (Smoke, 2015 : 220). Les acteurs politiques locaux sont redevables en aval aux circonscriptions locales (Agrawal et Ribot, 1999).

D'autres catégories d'auteurs montrent également que la décentralisation permet la promotion de la participation du public. Ces auteurs expliquent que la décentralisation vise à assurer la libre participation de la population aux processus décisionnels politiques, économiques et sociaux (UN-Habitat, 2002 : 17). Elle encourage la participation et l'implication des citoyens dans le processus administratif et ainsi la démocratie serait renforcée à la base de la structure de l'État (Marume & Jubenkanda 2016 : 108). Autrement

dit, en faisant participer de façon directe ou indirecte les communautés locales, les hommes d'affaires, les organisations communautaires et d'autres parties prenantes dans le processus de planification, de détermination et de mise en œuvre des projets de développement local, cela produit des résultats positifs (Work, 2002).

Pour finir, la décentralisation a aussi un objectif économique. L'approche de la décentralisation fiscale ou économique permet aux administrations locales décentralisées de mettre en place divers canaux de prestation de services aux populations locales. Ces différents canaux de prestation de services publics créent une concurrence ou un concours entre les fournisseurs de services qui permet aux citoyens locaux d'examiner, de sélectionner et d'obtenir tous les services qu'ils préfèrent à moindre coût (Dick-Sagoe, 2020 : 2). Les économistes rationalisent la décentralisation au motif que les décisions en matière de dépenses publiques prises par des unités gouvernementales inférieures qui sont plus proches et réceptives aux populations locales sont plus susceptibles d'être cohérentes et de répondre aux préférences et aux exigences des citoyens locaux que les décisions prises par le gouvernement central éloigné.

Au travers tout ce qui précède, nous considérons la décentralisation comme étant réellement un transfert de pouvoir et de ressource de l'État vers les entités locales. Ceci étant dit, cette réforme est vue comme un moyen permettant le renforcement de la participation de la population dans les affaires publiques, l'amélioration du service public et le renforcement de la responsabilisation des dirigeants locaux. Cependant, nous constatons que la littérature consultée sur la décentralisation a tendance à beaucoup se focaliser sur l'aspect transfert de pouvoir entre les gouvernements centraux et les gouvernements locaux. Autrement dit, les travaux étudient cette notion de décentralisation par rapport à ses objectifs annoncés et aux rapports entre les deux paliers de gouvernement. Cependant, en se limitant à ces deux paramètres, les auteurs limitent également l'étude de cette politique très vaste. C'est d'ailleurs pour cela, que ce présent mémoire cherchera dans un premier temps à faire le bilan sur la manière dont ces auteurs perçoivent la décentralisation en Afrique. En faisant ce bilan, il montrera dans un second temps les insuffisances des études existantes avant d'apporter de nouvelles façons d'explorer la politique de décentralisation en Afrique et plus précisément au Bénin.

## **1.4 Cadre analytique**

Dans cette section, il est question de faire ressortir des écrits de la manière dont la décentralisation est analysée. La littérature exploitée nous révèle que généralement et plus précisément en Afrique de l'Ouest, des perspectives institutionnelle et de la sociologie politique sont utilisées dans l'analyse de la politique de décentralisation. Autrement dit, la majorité des auteurs se basent sur l'une de ces deux perspectives pour étudier et mieux comprendre l'évolution de la politique de décentralisation. Comme indiqué précédemment, il importe de rappeler que notre cadre analytique est essentiellement bâti dans et pour un contexte purement africain. Cependant, compte tenu du déficit de connaissance sur la matière en Afrique, nous nous sommes quelques fois référés aux contextes des pays industrialisés afin de mieux assoir notre cadre d'analyse.

### **1.4.1 Perspective institutionnelle**

Avant tout, l'analyse institutionnelle se focalise sur les institutions et la façon dont ces dernières déterminent les décisions des individus au sein d'une société. Dans le contexte de la décentralisation, l'approche institutionnelle se base sur les lois et textes définissant la décentralisation et sur les discours des institutions internationales et nationales portant sur le nouveau mécanisme de gouvernance locale. La perspective institutionnelle comprend l'approche normative et juridico-administrative.

#### **1.4.1.1 Approche normative**

Depuis l'implantation d'une gouvernance démocratique et la mise en place des politiques de décentralisation en Afrique subsaharienne, plusieurs questions ont été soulevées quant aux enjeux de ces nouvelles réformes. Pour certains, il s'agissait de savoir quels sont les avantages que ces pays peuvent tirer de ces politiques. Pour d'autres encore, la question tournait autour de l'éventuel échec de ces nouvelles réformes institutionnelles. À travers ces questionnements, on se rend très tôt compte que les auteurs évaluent de façon formelle la politique de décentralisation en cherchant à savoir si cette réforme débouche sur une réussite ou un échec. Pour Touré (2011), ces différentes questions se réfèrent aux grandes décisions des institutions de coopération au développement ; lesquelles décisions sont souvent centrées sur les gains dynamiques de réformes tels que : « la stabilité politique, l'efficacité du

fonctionnement du secteur public, l'équité sociale et la stabilité macroéconomique » (Banque mondiale, 2000).

À partir de ce contexte, les théoriciens de la bonne gouvernance voient en la décentralisation une forme de démocratisation de l'action publique. Pour eux, analyser la décentralisation, c'est chercher à détecter d'une part, s'il existe un certain rapprochement entre les décideurs et les citoyens. En cherchant à comprendre ce mécanisme de proximité qui était quasi inexistant dans le système politique centralisé, cela permet d'autre part de comprendre si la décentralisation permet de renforcer la participation citoyenne et si elle permet aussi aux gouvernements locaux d'être plus responsables, compétents et moins corrompus (Leftwich, 1993). Pour Caldeira et Rota-Graziosi (2014 : 9), analyser la politique de décentralisation, c'est chercher à comprendre si cette réforme réduit les asymétries informationnelles entre les décideurs et les citoyens. Autrement dit, c'est lorsque les dirigeants locaux disposent d'une plus grande connaissance des besoins et des préférences des habitants de leur juridiction et qu'ils sont plus redevables à ces citoyens mieux informés qu'on parle de décentralisation. C'est ce que démontre l'étude de Félix (1996) sur l'élaboration de la politique de décentralisation au Mali. Au départ, le Mali était confronté à des difficultés liées à la redéfinition des nouvelles légitimités de l'État et à l'élaboration des politiques générales demandant la participation des citoyens aux processus de décisions qui les concernent. Face à cette situation, la décentralisation est vue comme une solution. Après sa mise en œuvre, l'auteur constate qu'à travers la multiplication des institutions politiques et de leur répartition équilibrée sur l'ensemble du territoire, la décentralisation a permis non seulement de favoriser la participation des citoyens au processus décisionnel, de rendre plus lisible les enjeux du développement en offrant une place à l'État dans le processus de démocratisation mais aussi de renforcer la proximité entre l'État et ses administrés. Cela n'est pas sans rappeler les conclusions de Corcuff et Sanier (2000). Dans le contexte français, ces auteurs montrent comment les institutions situent les règles du jeu politique et comment ces règles guident les choix et les préférences des différents acteurs participant à cette prise de décision. En structurant le choix de ces acteurs, les institutions fournissent des informations qui pourront permettre à chaque acteur d'effectuer des calculs stratégiques leur permettant de maximiser leur bénéfice. Dans ce cas, ces acteurs pourront influencer l'action publique ou la décision. Les résultats de l'analyse des auteurs montrent également qu'à travers la décentralisation, il existait une certaine proximité entre les dirigeants et les citoyens ; ce qui avait renforcé la participation des acteurs à cette prise de décision. Grâce à ces mécanismes

de participation et de proximité (décentralisation), les acteurs ont pu influencer cette décision portant sur l'implantation de la gare TGV de Lyon-Satolas. Une décision qui a été finalement prise sur la base d'une négociation.

Pour les théoriciens de la « gestion de l'efficacité », l'analyse de la décentralisation devrait être centrée sur l'atteinte de la performance dans la prestation des services publics aux citoyens (Touré, 2011). Selon cette approche, analyser la décentralisation, c'est chercher à comprendre aussi si cette réforme permet la réduction de la pauvreté (Crook, 2003) et des inégalités socio-spatiales (Craig, 2001). C'est ce que Poulin (2004) constate également lorsqu'il fait le point sur la situation en Afrique subsaharienne. L'auteur montre qu'il n'existe aucun programme de réduction de la pauvreté (pièce maîtresse des programmes des gouvernements des pays en développement), qui ne fasse de la décentralisation un passage obligé. En se basant sur l'approche normative dans leur analyse de la politique de décentralisation au Burkina-Faso, Nignan et al (2004) constatent que la décentralisation a connu des acquis, mais aussi des insuffisances. D'une part, la mise en œuvre de cette politique au Burkina-Faso a permis la réalisation d'infrastructures socioéconomiques pour les cinquante-sept communes urbaines, l'accroissement des budgets locaux et la hausse du taux de participation à toutes les élections, municipales, législatives ou présidentielles. Par contre, les insuffisances de cette politique étaient liées à la faiblesse des moyens des communes urbaines, à l'inachèvement du niveau de décentralisation de la commune rurale et du retard pris dans la déconcentration des structures techniques des différents départements ministériels. Outre l'analyse de Nignan et al (2004) sur la décentralisation en matière de prestation de services publics, Kourouma (2004) constate qu'à l'avènement de cette politique en Guinée, les efforts déployés en matière de lutte contre la pauvreté et de maîtrise des mécanismes de gestion contractuelle du développement ont permis d'enregistrer des résultats encourageants. De plus, la mise en œuvre des programmes participatifs de développement a contribué à l'amélioration du cadre et des conditions de vie des populations guinéennes notamment en milieu rural. Ce qui a donc favorisé la promotion du mouvement associatif et l'émergence d'un partenariat entre différents acteurs intervenant dans la mise en œuvre des microréalisations. Cependant, l'auteur affirme que les résultats enregistrés sont insuffisants par rapport aux besoins qui restent à satisfaire.

On comprend que les auteurs qui font usage de cette approche normative évaluent de façon formelle la politique de décentralisation en cherchant à savoir si cette réforme débouche sur une réussite ou un échec. Pour eux, le succès de la réforme de décentralisation se rattache au

respect des principes de bonne gouvernance tandis que le non-respect de ses principes explique l'échec de cette réforme.

#### **1.4.1.2 Approche juridico-administrative**

Comme esquissée précédemment, la perspective institutionnelle dans l'analyse de la décentralisation ne se limite pas seulement au seul fait de chercher à étudier cette réforme sur base des discours dominants des organisations internationales, mais cette perspective permet aussi d'analyser la décentralisation en cherchant à cerner ces discours tels qu'ils sont appropriés par les États chargés de mettre en œuvre cette dernière. C'est d'ailleurs pour cela, dans les années 1990, l'analyse des relations entre les appareils étatiques et locaux prend une place très importante dans les sociétés africaines (Diop & Diouf, 1992). Dans cette présente approche, évaluer la décentralisation revient à mesurer son effectivité à travers l'application stricte des lois et textes définissant cette réforme d'une part, et à comprendre comment les attributions transférées par l'État aux collectivités territoriales sont partagées d'autre part (Diop & Diouf, 1992). Dans son étude sur le point de la situation en Afrique subsaharienne, Poulin (2004) s'appuie sur la relation entre les appareils étatiques et locaux pour analyser également la décentralisation. Son travail permet de comprendre que la performance des gouvernements locaux est partout handicapée par le fait qu'on leur transfère des responsabilités et des compétences sans tenir compte des ressources requises pour les assumer. À titre illustratif, au Burkina-Faso, les Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD) adoptés par le Parlement en août 1998 disposent que « les transferts de compétences par l'État doivent être accompagnés du transfert concomitant aux collectivités locales des moyens et des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences dans les conditions prévues par la loi ». Cependant, Nignan et al (2004) remarquent d'une part que ce transfert n'est pas réellement entré dans les faits et d'autre part que les délais légaux fixés pour le transfert conjoint des compétences et des ressources sont arrivés à leur terme sans que les prérequis aux transferts ne soient résolus. Litvack et Seddon (2000) démontrent l'apport heuristique de l'approche juridico-administrative dans leur analyse sur la décentralisation dans certains pays d'Afrique subsaharienne. Cette approche amène les auteurs de constater que les gouvernements locaux détiennent l'autorité légale de lever des taxes, mais malheureusement l'assiette fiscale locale est tellement faible et la dépendance par rapport au gouvernement central tellement forte, qu'aucune tentative n'est faite pour exercer ce pouvoir. C'est ce que démontrent aussi Makhmoukh et al (2017) dans une étude

portant sur l'autonomie financière des collectivités territoriales en Algérie. Selon eux, sur le plan des ressources, l'autonomie financière des collectivités locales algériennes est très réduite. L'État détient à lui seul le pouvoir de créer, de lever l'impôt et de déterminer le taux d'imposition tandis que les communes ne perçoivent qu'une partie de la fiscalité locale sous prétexte qu'il existe des impôts dont le produit est intégralement versé aux communes. Toutes ces contraintes organisationnelles, financières, institutionnelles neutralisent et limitent les initiatives locales en Algérie.

En prenant appui sur l'approche juridico-administrative, Touré (2011) nous fait comprendre que les gouvernements centraux utilisent souvent les politiques publiques dans le but de se reproduire sous de nouvelles formes au niveau local. Ceci s'explique par le fait que les entités locales ne disposent pas assez de pouvoirs discrétionnaires pour donner des services de qualité aux citoyens (Ribot, 2003). Comme l'explique Poulin (2004 : 4), bien que les gouvernements africains soient convaincus des mérites de la décentralisation, ces derniers rechignent à partager le pouvoir monopolistique dont ils ont hérité de la période coloniale. Au Bénin par exemple, les cadres des structures centrales de l'État craignent souvent de perdre la plupart de leurs pouvoirs et surtout de leurs avantages alors que les responsables politiques ont peur de ne pouvoir maîtriser les enjeux politiques locaux (Langley et al, 2005). Ceci amène ces derniers à canaliser toutes les compétences et les ressources en transférant quelques-unes aux collectivités locales. C'est pour cela dans le contexte congolais, Ziavoula (1993) estime que les autorités locales n'exercent aucune influence décisive sur l'organisation administrative en raison de la forte ingérence de l'État dans la gestion locale.

Contrairement à l'approche normative dans laquelle les auteurs penchent surtout leur analyse de la décentralisation vers les préférences des institutions chargées de la bonne gouvernance mondiale, dans l'approche juridico-administrative, les auteurs analysent la décentralisation en se tournant vers les résultats positifs et négatifs des structures étatiques dans leurs relations avec les structures locales (Ricq, 1986 : 52). Cette approche juridico-administrative permet aux chercheurs de mieux appréhender les pratiques des instances étatiques en leur permettant d'aller au-delà de l'évaluation formelle qui reste focaliser sur les discours des institutions internationales et nationales. Ce qui permet de mieux mesurer l'effectivité de la politique de décentralisation.

Outre cette perspective institutionnelle qui sert de lanterne à certains auteurs à mieux voir la politique de décentralisation, la perspective de la sociologie politique permet aussi à d'autres

auteurs de percevoir cette même politique d'une autre manière. C'est ce que la sous-section suivante nous permettra de découvrir.

#### **1.4.2 Perspective de la sociologie politique**

Au fil du temps, plusieurs auteurs constatent que la perspective institutionnelle avait des insuffisances dans l'analyse de la décentralisation (Thoenig, 1985 ; Olivier de Sardan, 1998 ; Touré, 2011) en raison de son caractère trop formel (basé sur les discours internationaux et nationaux) et de son apport limité (focalisé sur le gouvernement central et de ses rapports avec le gouvernement local). Les auteurs optant pour cette perspective institutionnelle voyaient les politiques de décentralisation comme des programmes d'action suivis par les autorités étatiques. Or, analyser la politique de décentralisation sur des variables comme le civisme, la démocratie, la participation, le consensus (objectifs explicites majeurs de la décentralisation) ne serait pas trop fiable (Olivier de Sardan, 1998). Autrement dit, il serait difficile d'éviter des jugements de valeur. C'est d'ailleurs pour cela que Thoenig (1985) qualifie ce raisonnement de balistique. C'est-à-dire un raisonnement qui consiste à aller d'un point A à un point B, en ligne droite.

Les auteurs utilisant la perspective de la sociologie politique commencent par analyser la décentralisation sous de nouvelles bases. Pour eux, analyser la décentralisation, c'est chercher à capter et comprendre de manière plus globale les pratiques des acteurs. Pour y arriver, il faut chercher à appréhender les traits caractéristiques du système sociopolitique local, l'interaction effective de tous les acteurs et la diversité des situations vécues tant au niveau national qu'au niveau local. Dans cette perspective, on comprend que l'analyse de la décentralisation se fait à travers le résultat de plusieurs acteurs aux légitimités multiples en interaction au niveau local. Ainsi, la sociologie politique se structure autour d'un système d'action. Un système d'action dans lequel interviennent une série d'évènements et de manifestations qui paraissent structurer de façon significative les modes de régulations de ce système, les comportements et stratégies de ses acteurs (March et Olsen, 1976). Alors, en analysant la décentralisation comme une politique publique, la perspective de la sociologie politique permet aux chercheurs de s'éloigner de la lecture du droit public. C'est eu égard à tous ces constats que Touré affirme: « une analyse axée sur l'échelle locale, par conséquent, est à même de documenter empiriquement les résultats des décentralisations en Afrique » (2011 : 253). Cependant, on se demande sur quelles bases conceptuelles et analytiques s'appuie la perspective de la sociologie politique pour étudier la politique de

décentralisation ? La littérature consultée nous apprend que les études récentes qui mettent en avant la perspective de la sociologie politique dans l'analyse de la décentralisation se basent sur des approches théoriques notamment l'approche par les acteurs, l'approche socio-anthropologique du développement et l'approche relationnelle du pouvoir.

#### **1.4.2.1 Approche par les acteurs**

Dans cette approche, les politiques publiques sont considérées comme le résultat de plusieurs acteurs en interaction. En étudiant la politique de décentralisation sur ces bases, les auteurs cherchent à cerner le système d'acteurs, et à appréhender leurs comportements ainsi que les relations qu'ils entretiennent entre eux. L'approche par les acteurs permet de comprendre d'une part le rôle joué par chaque acteur dans l'élaboration d'une politique publique et d'autre part, si les acteurs disposent des ressources nécessaires leur permettant de participer aux processus décisionnels. En cherchant à étudier tous ces paramètres que sont les rôles, les comportements et les relations entre les acteurs, cela permet de mieux appréhender les politiques publiques en général et potentiellement la politique de décentralisation.

Castor (1998) confirme cet apport heuristique de l'approche par les acteurs lorsqu'il traite des différents processus suivis par l'Haïti pour mettre en place sa politique de décentralisation. Il part d'abord d'une critique de l'approche des politiques publiques dans laquelle les programmes sont présentés par le gouvernement où seuls les fonctionnaires et les élus représentent les acteurs des politiques publiques. Pour Castor (1998), la mise en œuvre de la politique de décentralisation en Haïti doit être comprise à travers l'interaction de plusieurs acteurs tels que les partis politiques, les organisations de la société civile, des ONGs et autres. Pour lui, observer plusieurs acteurs en interaction, cela permet de comprendre comment ces derniers agissent en fonction du sens qu'ils donnent à leurs actions. Autrement dit, lorsque des acteurs en relation dotés de ressources s'affrontent, chacun cherche à modifier cette relation en sa faveur. De part cette position, on constate que pour l'auteur, l'interaction entre plusieurs acteurs représente un moyen fécond dans l'analyse de la politique de décentralisation. En étudiant et en interprétant les pratiques de ces acteurs, Castor (1998) a pu comprendre que l'éviction des oligarchies traditionnelles, détentrices du pouvoir économique et politique et l'arrivée des nouveaux élus (en grande partie d'origine rurale) favorisée par la décentralisation ont créé dans de nombreuses régions d'Haïti de fortes tensions entre les bourgs et les sections rurales. Ce qui a entraîné des fragmentations urbaines dans le pays.

Empruntant cette approche par les acteurs, Marie et Idelman (2010) analysent la politique de décentralisation au Mali. Comme Castor, ils constatent que l'étude de la décentralisation devrait être menée en tenant compte des actions de tous les acteurs participants. Ils commencent ainsi par expliquer que la gouvernance locale malienne implique une diversité d'acteurs tels que la population, la chefferie traditionnelle, les élus locaux et l'État, pour ensuite repérer les objectifs poursuivis par chacun d'entre eux. La population veut de meilleures conditions de vie ; la chefferie traditionnelle cherche à maintenir son influence au niveau local ; les élus locaux aspirent à la démocratie (impliquant le multipartisme et la liberté de presse) ; l'État cherche un mode de gouvernement plus efficient afin de conserver son rôle de supervision et son pouvoir de contrôle global. En cherchant à comprendre les objectifs de chaque acteur, il est possible de mieux comprendre la manière dont évolue la décentralisation malienne. Cette étude a permis de constater que les élus locaux sont socialement issus du pouvoir traditionnel ou qu'ils y sont liés au point de ne pas pouvoir mettre en œuvre une politique qui n'aurait pas l'assentiment des chefferies. Par exemple, le Maire ne dispose pas d'une liberté absolue pouvant lui permettre d'agir pour l'intérêt général compte tenu de son lien avec son environnement social, ce qui favorise l'absence de conflit. Marie et Idelman montrent aussi que la décentralisation peut favoriser le « détournement de démocratie » en ce sens que certains acteurs puissants de la société ont tendance à imposer leurs droits de véto en légitimant ou non le nouveau pouvoir élu. Ce qui entraîne parfois une corruption accrue dans les sociétés locales.

#### **1.4.2.2 Approche socio-anthropologique du développement**

Comme l'approche par les acteurs, l'approche socio-anthropologique du développement analyse aussi la politique de décentralisation à travers le résultat de plusieurs acteurs en interaction. Il faut noter que la plupart des travaux sur l'analyse des politiques publiques ont été menés dans les pays développés (industrialisés). Ainsi, transférer directement les résultats de ces travaux aux contextes des pays africains risquerait « d'écraser la spécificité des contextes » (Lavigne Delville, 2017 : 53). En raison de cela, certains auteurs ont opté pour l'approche socio-anthropologique du développement (Bierschenk & Olivier de Sardan, 1998). Fondée sur l'interactionnisme symbolique et l'analyse stratégique (Chauveau, 1998 tiré de Touré, 2011), l'approche socio-anthropologique du développement est « originellement centrée sur l'analyse des jeux d'acteurs dans les interfaces locales entre espaces sociaux locaux et interventions externes » (Lavigne Delville, 2017 : 33). Autrement

dit, pour Bierschenk & Olivier de Sardan (1998), la socio-anthropologie du développement s'intéresse aux affrontements et interactions de différents « groupes stratégiques » dans les arènes sociopolitiques locales. Ainsi, Bouvier (2000 : 53) pense que cette approche cherche à saisir « au plus près les expressions pratiques et idéelles des populations et des groupes humains étudiés ». Pour lui, cette approche permet de faire une lecture possible et significative de la nature des pratiques observées et des significations que ces pratiques revêtent (Touré, 2011). En analysant la décentralisation dans cette perspective, il ne s'agit plus de porter l'analyse uniquement sur les pouvoirs étatiques ou d'étudier seulement la manière dont les États centraux transfèrent les ressources et les compétences aux autorités locales, mais de prendre en compte plusieurs acteurs aux légitimités multiples en interaction à l'échelle locale. Autrement dit, les auteurs qui font usage de cette approche analysent également une autre dimension très importante de la décentralisation : la dimension sociopolitique engendrée par la gestion des ressources transférées par l'État central aux autorités locales. Or, les autorités locales ne constituent pas les seuls acteurs dans la gestion décentralisée. En plus de ces derniers, nous avons les chefs traditionnels, les entrepreneurs privés, les usagers, les organisations paysannes, etc. Chacun de ces acteurs met en avant des instruments et des stratégies pouvant leur permettre de contrôler le pouvoir local, changer les règles du jeu dans le but de s'accaparer des ressources transférées à des fins personnelles. Touré (2011) démontre l'apport heuristique de l'approche socio-anthropologique du développement lorsqu'il étudie la décentralisation des services publics dans le domaine du foncier au Sénégal. Il montre d'abord que la décentralisation est un phénomène complexe du fait qu'elle ne concerne pas seulement l'étude du pouvoir étatique mais implique plutôt un grand nombre d'acteurs aux légitimités multiples, et explique ensuite comment les acteurs tels que les élus locaux, agents étatiques, entrepreneurs privés et chefs traditionnels s'approprient les dispositifs institutionnels mis en place, en révélant les enjeux et jeux de pouvoir qui en résultent. On comprend ici que plusieurs groupes stratégiques en interaction permanent s'affrontent dans des arènes sociopolitiques (collectivités locales) autour d'enjeu commun. Chaque groupe utilise des instruments (dispositifs participatifs) en mettant en œuvre des stratégies dans le but d'atteindre ces objectifs. Pour l'auteur, en cherchant à comprendre comment ces acteurs négocient souvent le contrôle des ressources foncières à travers des jeux d'influence, de conflits et d'alliances ou lorsqu'ils entretiennent des relations avec des usagers, cela nous permet de mieux appréhender la politique de décentralisation. Cette analyse conduit l'auteur à constater que lorsque les acteurs s'allient pour des objectifs communs, des alliances se mettent en place à travers des pratiques de clientélisme, de

corruption et de népotisme. De plus, l'auteur nous apprend également que lorsque les acteurs cherchent à changer les règles du jeu, cela modifie les rapports de force entre ces derniers. Ce qui entraîne dans la plupart des cas des conflits et des tensions.

Comme Touré, Henry (2009) analyse la décentralisation en Afrique plus précisément en Côte d'Ivoire. Pour lui, il s'agit de saisir au plus près les expressions pratiques et idéelles des populations étudiées. En analysant la décentralisation sous l'angle des pratiques des acteurs (interaction entre les acteurs, le comportement des acteurs, les stratégies et choix des acteurs), cela lui permet de comprendre qu'il existe une inégalité d'accès aux services publics urbains dans les pays en développement, particulièrement l'accès au service d'enlèvement des ordures ménagères en Côte d'Ivoire. Ces disparités (inégalités socio-économiques et spatiales) causées par la décentralisation selon l'auteur renforcent la fragmentation urbaine et favorise aussi les effets d'agglomérations.

### **1.4.2.3 Approche relationnelle du pouvoir**

En admettant que la décentralisation est une réforme politique qui a tendance à favoriser les nouvelles élites politiques locales et défavoriser les autorités préexistantes lorsqu'elle sera mise en œuvre, certains auteurs commencent par analyser la décentralisation à travers le pouvoir. En ayant à l'esprit que le pouvoir local est réparti de façon inégale entre les différents acteurs concernés (Siddiquee, 1997), ces auteurs constatent que les élus locaux issus de la décentralisation chercheront à administrer les fonctions transférées par l'État central alors que des acteurs préexistants ou des contre-pouvoirs essaieront de mettre en œuvre certaines stratégies afin de modifier le processus en leur faveur. Cela dit, Mabileau (1983), dans le contexte français, constate qu'en privilégiant l'approche relationnelle du pouvoir dans l'analyse de la politique de décentralisation, cela permettrait de détecter comment ces différents acteurs négocient les ressources transférées et comment ils interagissent entre eux. Dans cette approche, il faut noter que le pouvoir n'est plus vu comme un attribut mais plutôt comme une relation entre des acteurs disposants des ressources propres et qui s'affrontent pour modifier cette relation chacun en sa faveur. Ceci étant dit, pour Foucault : « le pouvoir ne se localise plus seulement au sein de l'État, mais il provient également de la résistance d'en bas » (Foucault, 1976 tiré de Touré, 2011). Ainsi, le pouvoir est considéré dans ce cas-ci comme le résultat d'interactions entre des acteurs qui entrent en conflit ou coopèrent pour atteindre chacun ses intérêts. On comprend dès cet instant que si X a un pouvoir sur Y, Y aussi peut avoir un pouvoir sur X. Simon (1945) propose la notion

de rationalité limité dans l'analyse des politiques publiques. Pour l'auteur, un acteur en situation de choix cherche seulement à satisfaire des intérêts ou à prendre une décision qui lui garantit le plus de stabilité. En cherchant à comprendre les choix et les décisions de ces acteurs dans de telles situations, cela permet de mieux analyser la politique de décentralisation. À la suite de Simon (1945), Cohen, March et Olsen (1972) mettent en avant la notion d'anarchie organisée dans les universités. Cette notion est ensuite reprise pour analyser les processus de décisions dans les organisations et plus globalement dans les politiques publiques. Pour ces auteurs, la décision considérée ici comme une action émanant d'un choix est le résultat aléatoire de la rencontre entre quatre flux : problème, solution, participants et occasion de choix. N'ayant pas la maîtrise de l'ensemble du processus décisionnel et ne sachant pas très bien ce qu'ils veulent, les acteurs, aux préférences ambiguës, sont obligés d'effectuer des choix. Lorsqu'on comprend ces choix et préférences incertains de ces acteurs, cela permet de mieux appréhender notre politique de décentralisation. Bien que la notion d'anarchie organisée montre l'importance de prendre en compte la multiplicité des acteurs impliqués par la décision, Friedberg (1993) apporte quand même une critique à cette notion en raison du fait que les tenants de cette notion présentent leur approche en négligeant l'autonomie stratégique des acteurs. Grémion (1979), privilégie l'analyse stratégique dans son étude des processus de décision ayant rapport à la réforme administrative territoriale de 1964 en France. L'auteur remarque que le processus décisionnel s'est traduit par une réduction des choix qui s'explique par la multiplicité des oppositions au sein de l'appareil politico-administratif central. Autrement dit, le choix des modes et des lieux d'expérimentation de la réforme constitue l'enjeu des stratégies conflictuelles qu'utilisent les groupes d'acteurs concernés pour créer des conditions favorables afin d'atteindre leurs objectifs finaux. En se focalisant sur l'analyse de l'action stratégique des acteurs, cela favorise une compréhension du processus décisionnelle et donc de l'action publique. Dans une perspective pluraliste, Dahl (1961) démontre quant à lui que les politiques publiques sont les résultats de la concurrence entre plusieurs réseaux qui, compte tenu des enjeux en cours, s'activent pour influencer les processus décisionnels. Pour l'auteur, ce ne sont pas les mêmes acteurs qui gagnent forcément d'une décision à l'autre. En cherchant à comprendre comment les acteurs s'activent pour arriver à influencer les processus décisionnels, cela nous permet de mieux comprendre les stratégies de ces derniers et comment la décentralisation affecte ou non ces différents acteurs.

Leservoisier (2011) s'appuie sur l'approche relationnelle du pouvoir pour analyser la décentralisation en Afrique plus précisément en Mauritanie. Pour l'auteur, c'est en

comprenant les décisions des acteurs et les intérêts que pourchassent ces derniers que le chercheur peut arriver à mieux cerner la politique de décentralisation. En focalisant son analyse sur le pouvoir décisionnel, l'auteur a pu détecter certaines pratiques qui favorisent la compréhension de la décentralisation. Leservoisier (2011) remarque que l'arrivée des nouvelles élites nées de la décentralisation en Mauritanie avait redéfini la place et le rôle des chefferies dans les communes du pays. Autrement dit, les compétitions électorales et la création des nouveaux partis politiques en quête de légitimité avaient redonné de la force aux pouvoirs des chefferies qui étaient capable de mobiliser leur électorat. Ceci étant dit, ces chefferies traditionnelles apparaissent donc comme des « grands électeurs informels » qui préfèrent confier les responsabilités de la municipalité aux personnes dont les moyens financiers, le niveau d'instruction et les liens politiques avec le pouvoir central seraient susceptibles de défendre leurs intérêts (notamment fonciers), entraînant des logiques de partage de pouvoir et de clientélisme. Pour l'auteur, la mise en place de la politique de décentralisation en Mauritanie favorise la mobilisation politique sur la base de l'appartenance catégorielle, ce qui provoque des formes de discrimination. De plus, en favorisant une certaine ouverture et renégociation sociale, les réformes de la décentralisation et de la démocratisation conduisent à des phénomènes de repli et souvent d'exclusion. Des situations qui tendent à exacerber les tensions et les particularismes identitaires, en encourageant les processus d'individualisation et le factionnalisme politique lors des compétitions électorales (Leservoisier, 2011: 447). Dans cette même optique, Jacob et al (2009) analysent la politique de décentralisation dans la commune de Réo au Burkina-Faso selon la perspective du pouvoir. Il s'agissait d'une action publique décentralisée mettant en relation plusieurs acteurs au niveau local : la capacité à obtenir l'implantation géographique d'infrastructures publiques. Autrement dit, chaque acteur devait mettre de l'avant son pouvoir et sa stratégie afin que les infrastructures publiques proposées à la commune soient implantées dans sa zone géographique. En essayant de comprendre les ressources activées par ces acteurs pour atteindre leurs intérêts, les auteurs ont pu comprendre que cette action publique décentralisée est marquée par une surpolitisation des enjeux communaux structurée par des luttes factionnelles au sein du parti au pouvoir. Cette surpolitisation avait par la suite favorisé l'affaiblissement des débats public en ce sens que toute forme de controverse était perçue comme des stratégies d'accès au pouvoir.

Nous proposons de faire ressortir de cette revue de la littérature, les grandes lignes de notre cadre analytique (présentation des approches) qui peuvent nous guider dans la

compréhension de l'étude de la décentralisation au Bénin. Le tableau 1 permet de faire le bilan sur la manière dont les auteurs perçoivent la décentralisation en générale.

**Tableau 1: Synthèse du cadre analytique**

	Perspective Institutionnelle		Perspective de la sociologie politique		
	Approche normative	Approche juridico-administrative	Approche par les acteurs	Approche socio-anthropologique du développement	Approche relationnelle du pouvoir
<b>Thèmes spécifiques</b>	Mécanisme de proximité	Application stricte des lois et textes de la décentralisation	Interaction des acteurs	Interaction des acteurs	Interaction des acteurs
	Participation citoyenne	Relations entre les appareils étatiques et locaux	Comportement des acteurs, Stratégie des acteurs	Jeux des acteurs	Répartition des pouvoirs au niveau local
	Réduction des asymétries informationnelles	Transferts des compétences et ressources du gouvernement central au gouvernement local	Rôle joué par les acteurs	Pratiques des acteurs dans les espaces locaux	Décision des acteurs
	Performance dans la prestation des services publics		Objectifs des acteurs	Gestion des ressources transférées par l'État central aux autorités locales	Rationalité limitée des acteurs

	Réduction de la pauvreté et des inégalités socio-spatiales.				Ressources activées par les acteurs
--	---	--	--	--	-------------------------------------

En faisant la synthèse de notre cadre analytique, ce tableau nous permettra d'aborder notre chapitre 3 dans lequel nous présenterons les différents documents collectés qui nous permettront de répondre à la question de recherche sur l'étude de la décentralisation au Bénin. Autrement dit, en se basant sur ce tableau, nous pourrions classer ces documents selon la perspective adéquate. Cela nous facilitera par la suite la tâche consistant à mieux détecter les perspectives utilisées dans l'analyse de cette politique au Bénin.

### 1.5 Méthodologie de recherche

Pour mener à bien notre étude, nous avons procédé à une analyse documentaire. La première étape dans cette méthode est de définir et formuler notre sujet. Ayant pris connaissance de notre sujet qui portait sur le concept de décentralisation et dont l'objectif est de comprendre comment les auteurs analysent cette politique publique au Bénin, nous nous sommes retrouvés à la deuxième étape de notre méthode de recherche. Cette deuxième étape consiste à sélectionner les sources d'informations. Compte tenu de l'objet de notre étude, nous nous sommes appuyés sur plusieurs types de documents tirés de la littérature grise et académique. Ces documents prennent en compte les articles scientifiques, les thèses, les projets de loi et les rapports gouvernementaux et internationaux. Pour approfondir notre recherche, nous avons utilisé le français et l'anglais. Cependant, il faut noter que la majorité des sources récoltées étaient rédigées en français.

Pour la collecte des rapports gouvernementaux et internationaux, les projets de loi issus de la littérature grise, nous nous sommes basés sur deux types de ressources : d'une part, nous avons cherché ces documents à travers le site officiel du gouvernement béninois <https://decentralisation.gouv.bj/> et d'autre part, à travers le moteur de recherche 123dok (<https://123dok.net/>), qui s'est avéré plus adéquat que Google Scholar et autres moteurs de recherche. 123dok nous donnait la possibilité de rencontrer plus de rapports sur la décentralisation que les autres moteurs de recherche qui sont principalement efficaces pour la collecte des documents académiques. Pour effectuer une recherche efficace en trouvant les rapports traitant de notre sujet, nous avons utilisés les mots clés comme « politique de

décentralisation », « décentralisation Bénin », « decentralization in Benin » dans les moteurs de recherche. Nous avons eu accès à seize documents traitant de la décentralisation au Bénin. En se référant au cadre analytique, nous avons classé ces documents suivant deux grandes perspectives : perspective institutionnelle et perspective de la sociologie politique.

Quant à la collecte des articles scientifiques, des thèses et mémoires issus de la littérature académique, nous nous sommes servi également de deux ressources : le moteur de recherche Google Scholar et les ressources bibliographiques avec document intégral « Cairn.info ». Cependant, puisque les recherches bibliographiques sur Cairn.info n'ont pas donné beaucoup de résultats, nous nous sommes concentrés sur Google Scholar en tapant des mots clés comme « décentralisation Bénin », « decentralization in Benin », « gouvernement local Bénin », « acteurs locaux Bénin », « Benin local governments ». Au départ, nous avons rencontré des difficultés à collecter des documents académiques traitant de notre sujet sur ce moteur de recherche. Mais en insistant, nous avons fini par trouver sept sources pertinentes. Dans le but d'obtenir plus de documents académiques, nous avons utilisé la méthode boule de neige. Cette méthode nous a permis de récolter de nouveaux documents dont nous n'avons pas eu accès avec la saisie des mots clés dans le moteur de recherche. Disposant ainsi des premiers documents ayant rapport avec notre sujet, la méthode boule de neige nous pousse à aller vérifier combien de fois ces premiers documents obtenus ont été cités. En découvrant le nombre de fois ces documents ont été cités, cela nous permet d'avoir sous la main de nouveaux documents et ainsi de suite. Au fur et à mesure que nous avons ces nouveaux documents, nous les consultons sur le champ afin de pouvoir sélectionner ceux qui sont en liens avec notre sujet à l'étude. En adoptant la méthode boule de neige, nous avons obtenu en plus des sept premiers documents, cinq nouveaux documents. Ce qui nous avait permis de conserver au final douze documents académiques. Il faut noter que le classement de ces documents dans les deux grandes perspectives énoncées ci-dessus nous a aussi facilité la tâche dans la sélection de nos documents académiques.

Dans la recherche de nos documents tant dans la littérature grise que dans la littérature académique, nous avons porté notre attention à la vérification des sources. Pour ce faire, nous avons évalué la pertinence des informations contenues dans ces documents en cherchant à savoir si ces informations sont utiles pour notre recherche.

Enfin, le classement de ces documents collectés dans les deux grandes perspectives détaillées dans notre cadre analytique nous permet de trouver des réponses à notre interrogation de départ et d'ajuster ainsi nos hypothèses afin de proposer un travail de recherche original.

**Tableau 2: Documents récoltés**

<b>Types de documents</b>	<b>Nombre de document</b>
Littérature grise (rapports gouvernementaux, internationaux et projet de loi)	16
Littérature académique (articles scientifiques, thèses et mémoires)	12

### **1.5.1 Limite de la méthodologie de recherche**

Au cours de nos recherches pour la réalisation de ce présent travail, nous avons constaté que les écrits académiques sur la décentralisation au Bénin ne sont pas abondants. Les documents existants tant dans la littérature grise qu'académique n'ont pas été dans la plupart des cas beaucoup publiés sur les sites internet officiels compte tenu du retard du Bénin dans le système informatisé. Cela dit, beaucoup de documents pertinents sur la décentralisation sont uniquement disponible dans les bibliothèques gouvernementales et universitaires du Bénin. Or, notre présent travail a été mené au Canada. Faute de distance, nous n'avons pas eu la chance de consulter ces documents pertinents qui pourraient nous aider à récolter plus d'informations afin d'enrichir nos analyses.

## **2 Chapitre II : Contexte National et Caractéristiques de la décentralisation béninoise**

Ce chapitre présente le contexte béninois et son évolution. Autrement dit, il nous permet de comprendre la manière dont le pays a évolué depuis son indépendance jusqu'à l'introduction en 1990 des idées des réformes démocratiques et de décentralisation. En plus de cela, il nous donne un bref aperçu historique de la mise en œuvre de la politique de décentralisation au Bénin.

### **2.1 Contexte national au Bénin**

Cette section démontre comment l'État béninois a évolué dans les politiques publiques jusqu'à l'adoption des réformes démocratiques.

#### **2.1.1 États africains et contexte post-colonial**

Afin de mieux cerner l'évolution de l'État béninois dans les politiques publiques, il est important de faire un détour par l'Afrique compte tenue des tendances communes que les États africains ont suivies à certains moments de leur évolution.

L'histoire nous apprend qu'au lendemain de la décolonisation, les nouveaux États africains ont mis en place un système de service public de base grâce à la vente de leurs ressources naturelles. Cette initiative a été par la suite encouragée par les fonds de la Banque mondiale en 1960, qui a, par la même occasion, accordé une importance très forte aux secteurs de la santé et de l'éducation (Altinok et Lakhal, 2004, tiré d'Aguemon, 2013). Mais, la montée de la dette et du néolibéralisme en 1980 ont donné de nouvelles orientations à toutes ces initiatives enclenchées par ces nouveaux États africains. Face à ces nouvelles réalités, c'est l'idée de la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel (PAS) qui a été vue comme alternative (Duruflé, 1988). Ces politiques d'ajustement consistaient à mettre en place des mesures de dépouillement notamment sur le plan micro-économique (réduction de l'ensemble des revenus disponibles pour la consommation, suppression des subventions, blocage des salaires des fonctionnaires etc.) afin de corriger l'économie et rétablir les équilibres macro-économiques de ces nouveaux États.

Selon Zobel (2004 : 4), cette situation a d'avantage renforcé les relations entre les acteurs locaux et transnationaux au détriment de l'État. Ce qui explique selon Lauzon et Bossard

(2005) la perte de l'autonomie de l'État dans la coopération décentralisée. En effet, Aguemon (2013 : 67) constate que les acteurs locaux auparavant considérés comme des acteurs passifs deviennent de plus en plus des metteurs en œuvre actifs et surtout légitimés en grande partie par les organisations internationales.

De part ces différentes réalités, plusieurs auteurs pensent que la défaillance dans l'accomplissement de ces rôles essentiels et dans la production de service au profit de la population explique l'échec de l'État central africain (Le Meur et al, 1998 : 24). Un échec qui a par la suite causé une désaffection et un manque de confiance des populations envers l'État (Sawadogo, 2003 : 89).

Au travers de tout ce qui précède, on se rend compte que les États postcoloniaux qui étaient auparavant fortement centralisés et providentialistes se sont affaiblis de façon progressive au lendemain des indépendances. Ceci étant dit, à partir des années 1980, l'État central africain commence à se recentrer sur son rôle régalien en laissant certains domaines notamment la production, la commercialisation et certains secteurs sociaux à d'autres acteurs locaux et privés. Grâce à ce mouvement de recentrage du rôle de l'État, les processus d'élaboration de documents de politiques et de stratégies sont qualifiés de participatifs avec l'avènement des Documents de Stratégies de Réduction de la Pauvreté (DSRP) dès les années 1980. Néanmoins, Sawadogo (2003) note que cette tendance n'était pas uniforme sur tout le continent africain.

### **2.1.2 L'État Béninois : entre révolution et décolonisation**

L'État béninois a eu une évolution presque identique à l'ensemble des pays de la sous-région Ouest-africaine. Cependant, il convient de noter que l'État béninois a connu également quelques spécificités au cours de son évolution. Il s'agit ainsi de la période révolutionnaire qui a débuté le 26 octobre 1972 à la suite d'un coup d'État.

Tout d'abord, du 1er août 1960, date d'indépendance du Bénin (ancien Dahomey) jusqu'en 1972, le pays était divisé en trois régions : Nord, Sud et Sud-Ouest. Le Nord était dirigé par Hubert Maga, le Sud par Migan Apithy et le Sud-Ouest par Justin Ahomadegbe. Cette administration tripartite a conduit à la déstabilisation du pays. C'est en 1972, qu'à la suite d'une intervention militaire, le Général Mathieu Kérékou est arrivé au pouvoir, mettant fin

à l'instabilité politique du pays (Kougniazondé, 2008 : 41). Fondé sur la doctrine du marxisme-léninisme, il renomme le pays "République du Bénin" en 1975 et fonde le parti Socialiste appelé "Parti Révolutionnaire du Peuple Béninois". Ainsi, ce parti politique devint l'État-parti (parti unique) tandis que tous les autres partis politiques disparurent. Cette tendance révolutionnaire s'est renforcée en janvier 1977 par la victoire de l'armée béninoise et de son peuple face à la tentative de déstabilisation du régime du président Mathieu Kérékou. Cependant, cette ferveur révolutionnaire fut mise à l'épreuve par la crise économique de 1980. En 1988, la pression politique sur le gouvernement s'est accrue en raison du retard dans le paiement des salaires des fonctionnaires et des militaires. L'État béninois tombe par la suite en cessation de paiement. Awoudo (2005 : 53) parle de banqueroute de l'État béninois. Sous la pression des étudiants et des syndicats, le gouvernement déclare donc le 7 décembre 1989, le rejet du marxisme-léninisme comme idéologie officielle de l'État et se voit contraint d'adopter l'économie libérale sous la direction des institutions de Bretton Woods. Le Bénin met alors en place son premier programme d'ajustement structurel. Un programme qui, comme l'affirment Akindès et Tokpanou (2005 : 6) n'a fait que renforcer la dégénérescence de la situation politique du pays. Tous ces phénomènes participent à façonner l'échec de la révolution : la ferveur populaire née de cette révolution et la confiance en l'État se sont affaiblies. Cependant, c'est la *Conférence des Forces Vives de la Nation* organisée en février 1990 en réponse à la crise économique qui vient redonner une nouvelle orientation à cette tendance.

L'organisation de la Conférence des forces vives de la nation avait pour objectif d'apporter une solution à la crise économique et politique à laquelle le Bénin était confronté. Avec 488 participants, cette conférence a réuni l'ensemble des forces vives de la nation et ses débats ont été diffusés en direct sur la radio nationale. En total désaccord avec le Président Kérékou, la conférence se déclare souveraine le 25 février 1990, et ses participants décident de renverser le gouvernement et le Parlement. En échange de la garantie d'une impunité totale, le président Kérékou accepte cette décision (Sneider, 2000 : 5). Cet évènement a conduit à l'adoption d'une nouvelle constitution en décembre 1990 avec un multipartisme intégral et la création des institutions de contre-pouvoir au Bénin. La nouvelle constitution, adoptée par référendum en 1990, établit un régime présidentiel et prévoit la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Le président dirige le gouvernement et est le chef de l'État. Il est élu pour un mandat de cinq ans et n'a le droit d'être réélu qu'une seule fois. Le Parlement

ne peut pas le renverser et il n'a pas le pouvoir de dissoudre le Parlement (Ambassade du Bénin, 2020).

### **2.1.3 Le Bénin comme exemple de démocratie en Afrique francophone**

Le Bénin a été longtemps considéré comme le laboratoire de la démocratie sur le continent africain (Dan, 2011 : 187) et cité comme modèle de démocratie moderne en Afrique (RSF, 2009 cité par Aguemon, 2013 : 68). Suite à cela, plusieurs rapports annuels de Freedom House nous apprennent que le Bénin avait bénéficié d'un statut de « pays libre » de 2002 à 2013 (Freedom House, <http://www.freedomhouse.org>).

Le processus démocratique au Bénin débute au mois de février 1990 avec l'organisation d'une Conférence des forces vives de la nation qui a conduit à l'adoption d'une nouvelle constitution au Bénin. Dès la mise en place de cette nouvelle constitution, le Bénin en a connu une alternance régulière et sans violence à sa tête ; un phénomène qui était quelque peu contraire à certaines situations observées ailleurs en Afrique. Les premières élections présidentielles au Bénin après la mise en place de la nouvelle constitution de 1990 ont été organisées en février-mars 1991. Depuis 1991, le Bénin a ainsi vu 4 présidents se succéder. Quant aux élections législatives, il faut noter qu'elles ont également eu lieu régulièrement et l'on observe une pléthore de partis politiques représentés au parlement.

Le Bénin dispose des organes de contre-pouvoir (6 au total). Cependant, on constate que les bases constitutionnelles mises en place créent une certaine dépendance entre ces organes de contre-pouvoir et le pouvoir exécutif. Ce qui permet donc au pouvoir exécutif de s'immiscer facilement dans le fonctionnement de ces organes de contre-pouvoir en limitant souvent l'indépendance.

Le Bénin est aussi caractérisé par la présence de plusieurs partis politiques. En effet, Stroh (2008 : 53) constate que le parti politique le plus fort au Bénin n'a jamais gagné plus d'un tiers des sièges parlementaires. Ce qui le pousse à affirmer que le système de partis politiques au Bénin peut être considéré comme faiblement polarisé. En plus de cela, au moment où Freedom House (2006) affirme que le système judiciaire au Bénin peut être considéré comme indépendant même s'il est accessible à la corruption, Guèye (2009 : 13) et Meledje (2009 : 147) soutiennent respectivement que le contrôle de constitutionnalité des lois au Bénin

est considéré comme largement accessible et le contrôle des élections souvent ouvert. Contrairement à de nombreux pays africains, selon Aguemon (2013 : 71), l'opposition politique au Bénin est dotée d'un statut régi par la Loi n°2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition.

#### **2.1.4 Administration publique Béninoise**

À l'issue des recommandations de la conférence des forces vives de la nation de 1990, des États généraux de la fonction publique et de la modernisation administrative ont été tenus du 12 au 16 décembre 1994.

Les travaux de ces États généraux donnaient quelques précisions sur l'administration publique béninoise (Sessou Adroh, 2002). Selon ces travaux, les objectifs et les missions de l'État n'étaient pas définis avec toute la clarté requise, le dispositif législatif et réglementaire était incomplet et mal appliqué, la culture administrative béninoise était fondée sur le patronage et non sur le mérite, le cadre éthique public était fortement dégradé et les principes qui devraient guider l'action publique étaient négligés. Autrement dit, les conclusions de ces États généraux montraient un échec quasi-total de l'administration publique béninoise dans l'accomplissement de ses missions. Un échec qui était soutenu par la fragilité et l'instabilité des bases du fonctionnement de l'administration publique.

Le second constat pertinent des États généraux était relatif à la politisation de l'administration publique béninoise. Comme démontré plus haut, la culture administrative est fondée sur le patronage et non sur le mérite, ce qui permet de justifier que l'administration publique n'est pas orientée vers l'amélioration des performances et de la qualité des services publics. Pour Sessou Adroh (2002), dans l'administration publique béninoise, le recrutement et les nominations n'échappent pas aux considérations politiques. L'auteur constate également que la fidélité au pouvoir en place apparaît plus déterminante que le mérite. C'est d'ailleurs dans cette même optique, qu'Aguemon (2013 : 75) écrit que la complicité politico-administrative de l'élu local et des acteurs communaux avec l'administration publique ou les représentants de l'État peut s'avérer déterminante dans l'issue des politiques publiques locales. On retient donc que la politisation représente ainsi un grand obstacle au bon fonctionnement de l'administration publique béninoise.

Face aux différents blocages observés dans le fonctionnement de l'administration publique béninoise, les États généraux ont mis en place une série de recommandations visant à améliorer l'administration publique béninoise. Ainsi, il fallait mettre en œuvre une réforme administrative qui devrait permettre de réorienter l'administration publique béninoise vers une administration de développement. Ceci étant dit, selon les États généraux, les missions et les objectifs de l'État devraient faire l'objet d'une parfaite clarification, la culture administrative devrait être réorientée vers le mérite, les pratiques du secteur privé devraient être utilisées dans l'administration publique afin d'améliorer les performances et le dispositif législatif et réglementaire devrait être révisé, complété et appliqué (Sessou Adroh, 2002). A cela, les États généraux ont opté pour que la séparation des fonctions techniques et politiques soit strictement observée afin d'assurer la continuité de l'État et protéger l'intégrité et l'efficacité de l'administration publique (Sessou Adroh, 2002). Cette dernière recommandation apparaît donc comme une solution pouvant contribuer à dépolitiser l'administration publique béninoise. En effet, il faut ajouter que ces recommandations gardent toujours leur potentialité jusqu'à nos jours.

Dans l'optique de toujours reformer et moderniser l'administration publique béninoise pour atteindre les objectifs de développement, la Conférence des forces vives de la nation de 1990, a également statué sur la mise en œuvre de la politique de décentralisation au Bénin.

## **2.2 Réforme de décentralisation au Bénin : faits historiques et caractéristiques**

Cette section nous donne un bref aperçu historique des réformes de décentralisation au Bénin en abordant par la suite les caractéristiques de son avènement et de sa mise en œuvre.

### **2.2.1 Décentralisation au Bénin : faits historiques**

La période pré-décentralisation au Bénin prend en compte quatre périodes : la période précoloniale, la période coloniale, la période allant des indépendances (1960) à 1974 et celle allant de 1974 à 2002.

Au départ, l'espace précolonial de l'actuel Bénin était constitué de six royaumes dont le système monarchique était fortement hiérarchisé et centralisé, c'est-à-dire de pouvoirs centralisés relativement indépendants les uns des autres. A cette époque, les royaumes utilisaient comme instruments de contrôle les cités palais et les marchés (Langley et al,

2005). Quant à l'espace politique colonial, il était caractérisé par un pouvoir hiérarchisé fortement concentré. Langley et al, rappellent ainsi que « L'administration coloniale était organisée selon le schéma suivant : ministre de la France d'Outre-Mer (Paris) ; gouverneurs généraux d'Afrique occidentale (Dakar) et d'Afrique équatoriale (Brazzaville) ; gouverneurs de la colonie (Porto-Novo) ; commandants de cercle, chefs de subdivisions et chefs de cantons » (2005, 13). Après les indépendances en 1960 et ce jusqu'en 1972, les cercles, subdivisions et cantons demeuraient toujours les découpages territoriaux à l'intérieur du pays et ceux-ci étaient reliés à des services centraux basés à Cotonou et à Porto-Novo (Langley et al, 2005 tiré de Aguemon, 2013). C'est dans cette situation que sont survenues de nombreuses crises socio-politiques qui ont conduit le pays à la révolution dite marxiste-léniniste. À la suite de cette révolution, de nouvelles institutions telles que le Comité central, le Bureau politique et l'Assemblée nationale révolutionnaire ont vu le jour. Cette transition avait également permis de concrétiser les nouvelles idées ayant rapport au découpage territorial du pays. Dès cet instant, le département devient province dirigée par un préfet parfois militaire, la sous-préfecture devient district dirigée par un chef de district, la commune (rurale et urbaine) dirigée par un maire, le village représenté par un délégué à la tête d'un Conseil villageois au sein duquel siègent paysans, jeunes, femmes et intellectuels respectivement désignés par leur couche sociale suivant un quota bien défini (Aguemon, 2013:78). Comme l'affirme Langley et al (2005 : 15), ce qui semblait nouveau dans cette période révolutionnaire par rapport aux situations antérieures fut l'élection du maire par l'ensemble des conseils villageois relevant de son ressort. Cependant, les auteurs nous rappellent qu'on ne saurait parler de décentralisation au sens propre du terme. C'est d'ailleurs pour cela que, Le Meur et al (1998 : 19) traitent cette période de "Pré-décentralisation" au sens où le véritable pouvoir décisionnel continuait d'appartenir au sommet (Comité central, Bureau politique) alors que le maire et le délégué de village avaient des rôles purement administratifs sans portée politique. Un autre fait soulevé par les auteurs au cours de cette période concerne la mise en place d'un système militaro-politique et un encadrement idéologique forts qui empêchaient d'une part l'exercice des libertés individuelles et d'autre part interdisaient les associations et les réunions (Langley et al, 2005 : 15). Dans cette situation, un environnement de participation, de négociation et de liberté était quasi absent au plan national.

Bien que des progrès en matière de santé, d'éducation primaire et d'équipement agricole ont eu lieu à cette période, il faut noter que les progrès économiques furent mineurs ; ce qui

conduisait le pays dans une crise économique (Langley et al, 2005 : 15). Face à cette crise, les dirigeants se voyaient obliger d'adopter le Programme d'Ajustement Structurel (PAS) dès les années 1987 suivie d'un gel de recrutement dans la fonction publique et la mise en place de quelques mesures douloureuses au plan social (Aguemon, 2013:79). Le désenchantement des populations et de la classe intellectuelle eu égard à cette situation a donc ouvert les portes vers la conférence nationale de 1990 au cours de laquelle le germe de la décentralisation fut planté.

### **2.2.1.1 Conférence Nationale et décentralisation au Bénin**

La Conférence des forces vives de la nation de février 1990 a été engendrée par deux éléments fondamentaux qui sont la fragilisation du pouvoir étatique et la pression des revendications démocratiques. Cette Conférence Nationale dont les participants représentaient surtout l'élite politique et intellectuelle de la société béninoise, avait mis en place des décisions majeures notamment l'abandon de l'idéologie marxiste-léniniste pour l'adoption d'un régime économique libéral et le multipartisme intégral (renouveau démocratique). En plus de ces décisions, la Conférence Nationale avait également opté pour l'entame d'une réforme institutionnelle de décentralisation intégrée dans le texte de la nouvelle Constitution adoptée par référendum en décembre 1990 en ses articles 98, 150 à 153 « les collectivités territoriales s'administrent librement par les conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. L'État veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales ».

En effet, bien que la décentralisation n'est pas vraiment un fait nouveau au Bénin puisque, le pays fut marqué par des expériences de gestion décentralisée à des moments donnés de son histoire, on comprend que la décision selon laquelle la décentralisation, en tant que réforme du pouvoir local et de la gestion des ressources collectives locales a été prise au cours de la Conférence des forces vives de la nation de 1990 (Bako-Arifari et al, 2004 :17-22). Dès lors, certains auteurs voient donc la Conférence Nationale comme étant une opportunité de problématisation de la gestion centralisée et une fenêtre d'opportunité pour la décentralisation (Aguemon, 2013 : 79).

Par ailleurs, compte tenu des points de vue divergents des différents acteurs, il faut rappeler que la gestion du processus de décentralisation au Bénin a été confrontée à plusieurs

obstacles. Au moment où les dirigeants politiques craignaient de ne pouvoir contrôler les enjeux politiques locaux en les tournant à leur avantage, les cadres des services centraux et des sociétés d'État craignaient de perdre la plupart de leur pouvoir. Ainsi, pour ces deux catégories d'acteurs, partisans d'un État fort, la décentralisation comportait un risque d'éclatement de l'unité nationale. En revanche, la plupart des organisations de la société civile qui étaient partisans de la décentralisation, concevait cette politique comme l'occasion de renforcer les mécanismes participatifs mises en place jusque-là. Quant aux partenaires financiers et techniques, ces derniers encourageaient la mise en œuvre de cette réforme puisque les objectifs de la décentralisation coïncidaient avec certaines préoccupations majeures déjà présentes comme la bonne gouvernance, la démocratie locale et la lutte contre la corruption. Pour ces partenaires financiers, cette politique de décentralisation était indispensable. Pour eux, lorsque les fonds sont gérés au plus près des bénéficiaires, cela peut réduire le risque d'abus (Langley et al, 2005 : 17).

Ainsi, dès l'adoption de la constitution en 1990, certains projets et ONG qui œuvraient dans le domaine du développement ont, par anticipation introduit de nouvelles modalités d'action dans l'esprit de la réforme annoncée. Autrement dit, avant même la mise en œuvre effective de cette politique de décentralisation, ces projets et ONG ont commencé par appliquer certaines pratiques relevant de la décentralisation à partir du moment où le constitutionnaliste béninois a créé une loi qui définit l'entame de cette réforme. Ces nouvelles pratiques ou modalités d'actions prenaient en compte les mécanismes de participation, le transfert de la maîtrise d'ouvrage et la sensibilisation de la population sur le processus de la décentralisation. En raison de leur mouvement anticipé, Langley et al (2005), considèrent donc ces ONG comme étant des précurseurs de la décentralisation.

### **2.2.1.2 Lois sur la décentralisation**

Comme annoncé plus haut, la Constitution stipule que « les collectivités territoriales s'administrent librement par les conseils élus et dans les conditions prévues par la loi » (articles 98 et 150 à 153). L'État béninois organisa alors en 1993 par le biais du ministère de l'Intérieur les États Généraux sur l'administration territoriale. Au cours de cet événement, cinq avant-projets de loi sur la décentralisation ont été élaborés. Il s'agissait de (i) la loi portant administration territoriale, (ii) la loi portant organisation des communes (ordinaires), (iii) la loi portant organisation des communes à statut particulier, (iv) la loi portant régime

électoral et (v) la loi portant régime financier des communes (Aguemon, 2013 : 80). Depuis l'élaboration de ces lois, ces dernières n'ont fait l'objet de décision finale de la Cour constitutionnelle qu'entre octobre 1998 et décembre 1999 alors que leur promulgation par le Chef de l'État n'a eu lieu qu'au mois de janvier 1999, hormis la loi relative au régime électoral qui n'a été promulguée qu'en mars 2000 (Adjaho, 2004 : 13). Par la suite, trente-cinq textes d'applications furent élaborés et signés (MISD et MD, 2002).

Après leur promulgation par le chef de L'État, l'ensemble de ces lois devraient faire l'objet de traduction en langues nationales (10 au total) et de diffusion auprès des différents acteurs et de la population. Pour y parvenir, une structure nommée Mission de Décentralisation (MD) a été mise en place en 1997 afin d'accomplir ces deux missions. Compte tenu du fait que ces missions étaient en adéquation avec les intérêts des ONG pour la réforme de la décentralisation, ces dernières ont également aidé cette structure dans la campagne de propagation (Aguemon, 2013 : 81).

Malgré les différentes pressions des organisations internationales (Bierschenk, 2005) et l'engouement des ONG, le Bénin n'a connu l'organisation de ces premières élections communales qu'en décembre 2002 et janvier 2003 avec un taux de participation estimé entre 70 % et 75 % (Lalanne, 2004, cité par Langley et al, 2005 : 16). Or, l'organisation de ces élections communales était initialement prévue en 1998, puis durant les 6 premiers mois après les élections présidentielles de 2001 (Aguemon, 2013 : 81). Pour Langley et al (2005 :16), ce retard était relatif non seulement aux intérêts multiples et contradictoires et aux enjeux politiques de la décentralisation mais aussi, aux stratégies électorales et aux lenteurs législatives.

À la suite des élections communales et à l'installation des conseils communaux en 2003, il ressort que contrairement aux attentes, l'organisation des élections locales au niveau des villages n'avait pas eu lieu. Les chefs de villages en place depuis la transition démocratique devraient continuer à exercer leur fonction en composant désormais avec les nouveaux élus communaux issus de la décentralisation (conseillers communaux, Maires et Chefs d'Arrondissement). Une situation qui amène certains auteurs à affirmer que le processus de décentralisation au Bénin était inachevé (Bako-Arifari et al, 2004 ; Le Meur, 2004).

## 2.2.2 Caractéristiques de la décentralisation au Bénin

Cette sous-section présente les éléments entrants dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation au Bénin.

### 2.2.2.1 Organisation politico-administrative

Au départ, le Bénin comptait 6 départements. En raison de l'inefficacité de l'administration, la loi N° 97-028 du 15 janvier 1999 portant administration territoriale en République du Bénin porta ce nombre à 12. En effet, le Bénin compte aujourd'hui 77 communes érigées en 12 départements. On comprend donc que les initiatives relatives au redécoupage administratif au Bénin étaient bien en cours avant les réflexions sur la réforme de décentralisation. Ceci étant dit, la décentralisation apparaît comme étant le détonateur de ces initiatives innovantes (Aguemon, 2013 : 82).



Figure 1: Carte du Bénin

Source : Carte du Bénin tiré de Langley et al, 2005 : 14

La loi 97-029 portant organisation des communes en République du Bénin en son article 2 stipule que : « La commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales ». Sur la base de cette loi, on comprend que la commune représente le seul niveau de décentralisation sur l'ensemble du pays. Elle correspond ainsi à l'ancienne sous-préfecture de la période antérieure. Par ailleurs, comme énoncé précédemment, on y dénombre 77 communes (souvent désignées sous le nom de collectivités territoriales) dont trois d'entre elles disposent d'un statut particulier notamment Porto-Novo, Cotonou et Parakou. Ces trois communes à statut particulier jouissent de compétences additionnelles et de l'accès à certaines ressources spécifiques au détriment des autres communes ; ce qui poussent certains auteurs à affirmer que le Bénin a pris l'option d'une décentralisation asymétrique (Aguemon, 2013 : 82). La loi n° 97-029 en son article 1 stipule également que : « La commune est une collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière ». Ainsi, il faut noter que la taille moyenne des communes au Bénin est d'un peu plus de 138 000 habitants. Cela dit, Cotonou apparaît comme la commune la plus peuplée du Bénin avec plus de 665 100 habitants alors que la commune des Aguégus représente la Commune la plus petite avec une population de 26 650 habitants (RGPH, 2002). L'article 4 de la même loi portant organisation des communes en République du Bénin stipule que : « La commune est divisée en arrondissements. L'arrondissement est divisé en quartiers de villes dans les zones urbaines ou en villages dans les zones rurales. L'arrondissement, le quartier de ville et le village n'ont ni la personnalité juridique, ni l'autonomie financière ». On y dénombre par conséquent 546 Arrondissements et 3628 villages au Bénin (Langley et al, 2005 : 19).

**Tableau 3: Structuration de l'État décentralisé au Bénin du 15 janvier 1999 à nos jours**

Structure	Nombre	Statut	Autorité	Mode de désignation
Département	12	Circonscription administrative	Préfet	Nomination par le conseil des ministres
Commune (ancienne sous-préfecture)	77	Collectivité territoriale décentralisée	Maire	Élection parmi les conseillers communaux par ses pairs
Arrondissement (ancienne commune)	546	Unité administrative locale	Chef d'arrondissement	Élection parmi les conseillers communaux par ses pairs

Village/ quartier de ville	3628	Unité administrative locale	Chef de village ou de quartier	Élection parmi les délégués de village/ quartier par ses pairs
-------------------------------	------	--------------------------------	-----------------------------------	--

**Source :** (Langley et al, 2005 : 19).

### **2.2.2.2 Organes de pouvoir décentralisé et Compétences**

Au Bénin, le Conseil Communal, le Maire, les Commissions techniques du Conseil Communal, le Chef d'Arrondissement et le Conseil d'Arrondissement constituent les organes de pouvoirs décentralisés.

Le conseil communal est composé de l'ensemble des conseillers communaux élus au suffrage universel direct au sein des arrondissements (Loi N° 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin). Il représente l'organe délibérant et est dirigé par le Maire assisté de deux (cas des communes ordinaires) ou de trois adjoints (cas des communes à statut particulier). Pour mener à bien sa mission, le conseil communal est également doté de trois commissions communales obligatoires : il s'agit de la commission des affaires économiques et financières, de la commission des affaires sociales et culturelles et de la commission des affaires domaniales et environnementales. Ces commissions sont donc chargées d'examiner et de faire des propositions sur certaines questions que leur soumet l'organe délibérant. Ces dernières sont dirigées chacune par un bureau élu par ses membres. En cas de besoin, le conseil communal peut créer d'autres commissions permanentes sur des sujets particuliers (Aguemon, 2013 : 83-84).

Pour l'arrondissement, il est présidé par un chef d'arrondissement. Ce dernier se trouve à la tête du conseil d'arrondissement regroupant l'ensemble des chefs de village ou de quartier de ville de son ressort (Aguemon, 2013 : 83-84). L'arrondissement représente l'instance d'exécution du budget communal et de la politique de développement local adoptée par la commune (Langley et al, 2005 : 20).

En effet, selon la loi 97-029 portant organisation des communes en République du Bénin, les communes disposent de compétences partielles touchant aux sept domaines suivants :

- ✓ Développement local, aménagement de l'habitat et de l'urbanisme,
- ✓ Environnement, hygiène et salubrité,
- ✓ Enseignement primaire et maternel,
- ✓ Alphabétisation et éducation des adultes,
- ✓ Santé, action sociale et culturelle,
- ✓ Services marchands et investissements économiques,
- ✓ Infrastructures d'équipements et de transports : notamment la réalisation, l'entretien et la gestion des gares routières, des embarcadères et des parkings à caractère local.

En plus de ces compétences transférées aux communes en général, les communes à statut particulier disposent également de compétences additionnelles en matière d'enseignement général et de formation professionnelle, de transport et de circulation, de sécurité et de communication (article 19 de la loi n°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier au Bénin). Ce qui amène Aguemon (2013 : 84) à signaler qu'il existe une certaine asymétrie de compétences entre les communes du Bénin.

Comme esquissé précédemment, le conseil communal est l'organe délibérant (art.11 de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin). Théoriquement, le conseil communal se réunit obligatoirement en session ordinaire quatre fois l'an sous la présidence du Maire. Ce dernier peut également convoquer des sessions extraordinaires chaque fois qu'il le juge utile ou à la demande de la majorité absolue des Conseillers Communaux (article.17, de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999). De plus, dans le cadre de la gestion courante de la commune, le Maire réunit également l'ensemble de ses adjoints et des chefs d'Arrondissements une fois par mois (art.64, de la Loi n° 97- 029 du 15 janvier 1999).

Le Maire représente l'Ordonnateur du budget (art.72 Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999). Il élabore le compte administratif à la fin de chaque exercice budgétaire et le Conseil délibère sur ledit compte au plus tard le 1er juillet chaque année (art. 50 de la Loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin). Cette délibération doit être transmise au Préfet pour l'approbation au plus tard 15 jours après le 1er juillet (art.53 de la Loi sus référencée). Ainsi, le Maire représente la Commune devant la justice et met en œuvre les décisions de l'organe délibérant à qui il rend compte de ses activités. Outre son pouvoir exécutif, le Maire est le chef de l'administration communale. Il « nomme à tous

les emplois communaux pour lesquels la réglementation ne fixe pas un droit spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois dans les conditions fixées par la loi » (art.48 et 80 de la ° 97-029 du 15 janvier 1999).

Le conseil d'Arrondissement se réunit quant à lui deux fois dans l'année sur convocation du chef d'arrondissement. Il peut également se réunir à la demande des 2/3 de ses membres ou du maire (art.129 de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin). D'après l'article 30 de la loi sus référencée, le Maire doit être préalablement informé des réunions du conseil d'arrondissement. Cela dit, le Conseil d'arrondissement a l'obligation d'informer le Maire du projet de l'ordre du jour trois jours au moins avant chaque réunion et de lui transmettre le procès-verbal dans les huit jours. Le conseil d'arrondissement « se prononce sur toutes les affaires concernant l'arrondissement, donne son avis sur les affaires pour lesquelles il est requis par le conseil communal. Il fait des propositions relatives au développement et à la bonne administration de l'arrondissement. Le chef d'arrondissement est lié par ces avis et propositions dont il rend compte au maire. Le maire en informe le conseil communal qui en délibère en cas de besoin » (art.131 de Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999).

Selon l'article 29 de la loi n° 97-029 portant organisation des communes en République du Bénin, le Maire et ses adjoints bénéficient chacun d'une indemnité mensuelle selon le statut tandis que les conseillers communaux ne perçoivent simplement que des indemnités de session. Contrairement à certains pays en Afrique, au Bénin, les conseillers communaux ne sont pas des salariés à temps plein (Olowu, 2003 : 48). Une situation qui pourrait fragiliser et désavantager ainsi les élus locaux vis-à-vis d'autres acteurs disposant de pouvoir économique important.

Eu égard à tout à ce qui précède, Aguemon (2013 : 86) constate que la réforme de décentralisation au Bénin met en place une sorte de dépendance et d'interdépendance horizontale entre les Organes de pouvoir décentralisés. En plus de cela, cette réforme instaure également une forme de dépendance verticale de l'acteur public local vis-à-vis de la tutelle représentée par le Préfet.

### **2.2.2.3 Élection des Conseillers Communaux et des Organes de pouvoir décentralisé**

La Loi N° 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin définit l'élection des élus communaux et locaux et des organes de pouvoirs décentralisés au Bénin. Selon l'article 3 de cette loi, les conseillers communaux sont élus au scrutin de liste par suffrage universel direct, égal et secret au sein de leur Arrondissement respectif. Cela dit, l'Arrondissement représente la circonscription électorale dans le cadre des élections communales au Bénin (art.10 de la loi sus-référencée). Autrement dit, c'est au sein de l'arrondissement que les partis politiques ou les candidats indépendants concourent au suffrage des électeurs pour le siège de Conseiller communal. En effet, le nombre de sièges accordés à chaque arrondissement est relatif à sa population : « Dans les Arrondissements disposant de plus d'un siège, la liste ayant recueilli au moins 40% des suffrages au premier tour remporte la moitié des sièges (en jeux) + 1, le reste des sièges est affecté suivant le quotient électoral et la 'règle du plus fort reste'. Si aucune liste n'atteint la barre des 40% des votes au premier tour, un second tour est organisé entre les listes ayant atteint le seuil de 10%. Concernant les Arrondissements à un seul siège, la liste qui obtient plus de 50% des suffrages au premier tour l'emporte. Dans le cas contraire, un second tour est organisé entre les deux candidats arrivés en tête à l'issue du premier tour. Le candidat ayant recueilli la majorité absolue des voix l'emporte au second tour dont le délai d'organisation est fixé par la loi électorale » (Articles 96, 97, 98, 99 et 100 de la Loi N° 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin).

Selon l'article 30 de la loi sus-référencée, la campagne électorale est déclarée ouverte 15 jours francs avant le scrutin. En effet, un délai maximum de deux semaines est prévu pour installer le conseil communal. Cette installation doit se faire sous l'autorité du Préfet du département dont relève la Commune ou de son représentant dûment mandaté et en présence de la majorité des conseillers élus. C'est au cours de cet événement qu'a lieu l'élection du maire, de ses adjoints, des responsables de Commissions et des chefs d'Arrondissement à la majorité relative des conseillers communaux présents ou représentés (procuration) par scrutin secret et uninominal à un tour. En cas d'égalité de voix au premier tour, un second tour devient nécessaire. Il faut noter qu'au Bénin, le nombre de mandats pour le poste de Maire, du Chef d'Arrondissement ou de Responsable de commission technique reste illimité. De plus, d'après l'article 29 de la sus-référencée : « Nul ne peut cumuler plus de deux

mandats électifs au niveau local. Tout cumul de mandats national et local est interdit ». Comme fonctions incompatibles avec celle du Maire, on distingue celle de ministre, de député et membres de toutes les autres institutions de la République. Sur base de cette déclaration, on comprend que cette initiative empêche les élus locaux béninois de disposer de ressource stratégique relative à une position dans les institutions nationales.

Quant aux Commissions techniques, elles peuvent être dirigées par des non élus sur accord du Maire. Il s'agit en grande partie des personnes disposant d'une expertise bien reconnue et qui sont souvent désignés sous le nom de personnes ressources.

Les premières élections communales ont été organisées en 2003 au Bénin. A cette époque, les élections locales n'avaient pas eu lieu. Après ces élections, on dénombrait un effectif de 1199 conseillers communaux dont 48 femmes, soit 4% des conseillers communaux (Langley et al, 2005 : 26-27). Contrairement à la situation de 2003, les élections communales de 2008 ont été organisées ensemble avec les élections locales. Ce qui avait permis de renouveler les conseils de village et leurs chefs en fonction depuis la période de transition en 1990. Compte tenu de l'augmentation de la population et du maintien du quotient électoral, le nombre de conseillers communaux est passé à 1323 dont 59 femmes en 2008 (Renaud et al, 2009). Aux élections communales et locales de 2015, initialement prévues en 2013, le nombre de conseillers communaux grimpe à 1435 dont 65 femmes (Présidence de la République, 2020). Enfin, pour les élections communales et locales de 2020, on dénote 1815 conseillers communaux dont 78 femmes élues (Présidence de la République, 2020).

**Tableau 4: Date d'élection prévue**

Types d'élections	Année d'élection			
	2003	2008	2015	2020
Élections communales (77 communes)	2003	2008	2015	2020
Élections locales (3628 villages/ quartiers de ville)	Pas lieu	2008	2015	2020

**Source :** Présidence de la République, 2020.

#### **2.2.2.4 Le PDC, comme instrument de politique publique locale**

L'article 84 de la loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin stipule : « la Commune élabore et adopte son Plan de Développement

Communal (PDC) ». Ainsi, les 77 communes du Bénin se sont dotées de PDC (MDGLAAT, 2008) édifié avec l'aide de plusieurs partenaires internes et externes. En effet, le PDC est considéré comme un instrument qui devrait cadrer les actions de développement à court et moyen termes initiées par les conseils communaux.

Les PDC ont généralement été élaborés suivant un cheminement en sept étapes. Le processus commence par une décision du conseil communal à l'issue d'une session et prend fin avec l'approbation du Préfet. Cette étape donne au PDC son caractère légal. Quant à l'étape d'élaboration, elle est placée sous l'autorité d'un comité de pilotage mise en place par arrêté mayoral. Pour la réalisation technique du processus, elle est confiée à une équipe d'experts recrutée. Dans la mise en œuvre du processus, des variantes ont été remarquées suivant les communes. La dernière étape est consacrée au suivi-évaluation (Aguemon, 2013 : 92).

Au moment où la plupart des communes centraient l'étape de diagnostic du processus sur le niveau Arrondissement, Codjo (2008 : 21), nous enseigne que dans d'autres communes du Bénin, cette étape de diagnostic avait été décentralisée jusqu'au niveau village avant d'être agrégés au niveau de l'Arrondissement. Pour l'auteur, cette décentralisation de la démarche jusqu'au niveau village avait l'avantage d'enrôler plus d'acteurs impliqués dans cette action et d'améliorer la pertinence du diagnostic. Cependant, l'auteur souligne qu'en dehors de l'acte de décision d'élaboration du PDC, les élus ne sont présents qu'à la fin du processus (validation et approbation du document). Une situation qui semble poser des problèmes d'appropriation.

Généralement, les Plans de Développements Communaux (PDC) sont basés sur trois sources de financement peu importe la commune. Ces financements proviennent des fonds propres des communes, des subventions de l'État et des aides des partenaires et des populations. Lorsque le PDC est élaboré, il est annuellement décliné en plan d'investissement dont l'avant-projet est souvent établi par l'administration communal assistée parfois d'experts extérieurs. Après cela, le PDC est soumis à la commission des affaires économiques et financières avant d'être inscrits à l'ordre du jour du conseil communal. Cet instrument de politique publique locale est par la suite soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle (Préfet) après avoir été voté par le conseil communal et promulgué par le Maire (Aguemon, 2013 : 92).

En raison du fait que le PDC fasse l'objet d'appropriation de nature différentielle à l'échelle communale, Aguemon (2013), constate que cet instrument de politique publique locale peine à s'imposer dans l'esprit des populations. Une telle affirmation se justifie par l'ignorance encore des populations de l'existence de PDC en 2008 alors que les premiers conseillers communaux furent installés en 2003. Dans cette même optique, à l'issue d'une étude portant sur trois communes du Nord Bénin, Codjo (2008 : 22), démontre que près de 13 à 33,32% des enquêtés ignorent l'existence des PDC. Dans une des communes enquêtées, jusqu'à 13,33% pensent encore que les actions de développement sont choisies de façon concertée par tout le village. Aguemon (2013 : 93) explique ces résultats par les difficultés dans le financement des PDC. A cela, il faudra aussi ajouter la lenteur dans le processus de transfert des ressources du gouvernement central aux collectivités territoriales.

Ce qu'il tient lieu de retenir est que l'État béninois s'est progressivement affaibli au cours de son histoire surtout avec l'adoption des politiques d'ajustement structurel. Cet échec de l'État béninois a ouvert la porte à la Conférence des forces vives de la nation en février 1990 au cours de laquelle les réformes de démocratisation et de décentralisation ont vu le jour. Depuis février 1990, moment auquel cette idée de la décentralisation a germé, il a fallu attendre le mois de février 2003 pour voir l'installation des premiers conseillers communaux démocratiquement élus dans le cadre de cette nouvelle réforme. Cela fait aujourd'hui 20 ans que le Bénin a amorcé cette réforme de décentralisation. Ainsi, l'ensemble des dispositifs qui s'insèrent dans la décentralisation (transferts, élections, etc.) appellent des études de suivi de mise en œuvre, qui peuvent prendre plusieurs angles.

### **3 Chapitre III : Bilan sur l'analyse de la décentralisation au Bénin**

Dans ce chapitre, il sera question de montrer comment les auteurs analysent la décentralisation au Bénin. À la suite de la revue de littérature consultée et le cadre théorique dégagé, nous rappelons que la décentralisation en Afrique est étudiée selon deux grandes perspectives à savoir : la perspective institutionnelle et la perspective de la sociologie politique. En prenant appui sur ce cadre théorique présenté dans le chapitre 1, nous allons donc chercher à détecter les éléments clés sur lesquels se penchent ou se basent les auteurs pour analyser la politique de décentralisation tant dans la littérature grise qu'académique au Bénin. En faisant ce travail de cette manière, cela nous permet de comprendre la ou les perspectives dominantes qui offrent depuis 20 ans « une paire de lunettes » aux auteurs pour aborder et comprendre le phénomène de la décentralisation au Bénin ainsi que d'identifier les angles morts de cette littérature.

#### **3.1 Étude de la décentralisation dans la littérature grise au Bénin**

Plusieurs rapports gouvernementaux, internationaux et d'entreprises privées ont été mis en lumière afin de comprendre comment leurs auteurs étudient la décentralisation au Bénin depuis l'implémentation de cette politique. Les rapports étant publiés dans des années différentes, nous avons choisi d'adopter une présentation chronologique de ces derniers. Cette méthode de présentation nous permet de comprendre clairement comment l'étude de la politique de décentralisation a évolué au Bénin en fonction du temps et des circonstances. Autrement dit, en présentant ces rapports dans cet ordre, cela nous permettra de voir les perspectives utilisées par les auteurs dans l'analyse de cette politique au fil des années.

En 2005, la coopération Belge au développement avait décidé d'apporter un appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans certains pays africains parmi lesquels figurait le Bénin. Avant l'ouverture de ce programme, la coopération Belge avait demandé à certains comités d'élaborer une étude portant sur les thèmes de la décentralisation et de la gouvernance locale dans ces différents pays bénéficiaires. Cette étude thématique devrait permettre à la coopération Belge de tirer des leçons des expériences sur le terrain afin d'orienter son appui à la décentralisation dans ces pays. Suite à cette demande de la coopération Belge, Falilou & Karla (2006), membres respectifs du Centre d'Expertises Politiques et Institutionnelles en Afrique (CEPIA) et de l'Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement (IRAM) analysent le processus de

décentralisation au Bénin. Pour mener à bien leur étude, les auteurs ont analysé cette politique par rapport au rôle de l'État et de ses services dans la mise en œuvre de la réforme de décentralisation, à la participation des citoyens, à la transparence dans la gestion des collectivités et aux ressources financières et humaines des collectivités territoriales. En analysant la décentralisation à travers ces différentes thématiques, les résultats de l'étude montraient une certaine dysharmonie entre les politiques de décentralisation et de déconcentration au niveau territorial et l'application non effective des lois de décentralisation (principe de participation, principe de transfert des compétences et principe de transparence) dans les faits. En guise d'exemple sur l'ineffectivité des lois de décentralisation, les auteurs s'appuient sur la non-organisation des élections des conseils de quartier de ville ou de village en 2003 au Bénin alors que ces organes infra communaux constituent une véritable opportunité de démocratie participative. De part cette étude, on comprend que Falilou & Karla (2006) analysent la décentralisation au Bénin sur la base des normes déjà définies par les organisations internationales. Ce qui nous amène à conclure que le travail de ces auteurs rentre dans l'analyse normative et juridico-administrative.

Le Groupe Le Municipal (2006), revue de presse béninoise d'informations et d'analyses sur la décentralisation, dénommé également le Quid de la décentralisation au Bénin en partenariat avec le Programme Gouvernance et Droits de la Personne (PGDP) de la Coopération danoise, présente le premier Forum national d'évaluation des trois premières années de la décentralisation. Ce forum national d'évaluation devait permettre de faire le point sur les expériences réussies depuis l'implémentation de la décentralisation d'une part et de permettre aux acteurs (État, gouvernements locaux et sociétés civiles) travaillant pour la même cause d'échanger pour avancer d'autre part. Les résultats de cette évaluation appliquée à tout le territoire démontraient que le transfert des compétences aux communes se faisait de façon timide et que le principe de subsidiarité n'était pas appliqué. En plus de cela, les auteurs notent une méconnaissance partielle ou totale des populations de la gestion des affaires publiques de leur commune et un faible taux de participation des femmes à la construction du développement local. En nous référant à notre cadre d'analyse, on constate que dans leur évaluation, les auteurs font usage des thèmes spécifiques comme le transfert des compétences et des ressources aux communes, la démocratie à la base et la lutte contre la pauvreté. Une remarque qui justifie l'inscription de ce travail dans une analyse normative et juridico-administrative.

A la suite du forum national d'évaluation de 2006 mené par le Groupe Le Municipal en partenariat avec le Programme Gouvernance et Droits de la Personne (PGDP) de la Coopération danoise, il fut organisé de décembre 2006 à janvier 2007, six Fora régionaux pour aborder les problèmes spécifiques rencontrés par les acteurs locaux. A la fin de ces Fora régionaux et sur demande des deux parties contractantes, Loko (2007), Consultant en gouvernance et communication locale, présente un rapport sur l'état de la décentralisation béninoise après 4 ans d'expérience. Ce rapport était considéré comme une action de communication pour aider les pouvoirs publics à interroger leurs actions. Dans son travail, l'auteur étudie la décentralisation à travers deux angles : d'une part, il évalue la décentralisation par rapport aux deux enjeux majeurs dont elle est porteuse : la démocratie et le développement à la base et d'autre part, il l'étudie par rapport aux acteurs. Les résultats de l'étude expliquaient que dans les faits, toutes les communes du Bénin sont installées et leurs organes fonctionnent, pour la plupart, dans le respect des lois de la décentralisation. En matière de participation, l'auteur constate que dans presque toutes les communes, des mécanismes ont été mis en place afin de rapprocher l'administration des citoyens dans le but de permettre à ces derniers de mieux exprimer leurs préoccupations. Cependant, la démocratie locale était incomplète selon l'étude en raison du fait que les Conseils d'arrondissement, de village ou de quartier de ville n'étaient pas encore élus, à un an de la fin du mandat des premiers conseils communaux de l'ère de la décentralisation. Outre ces résultats, l'étude nous renseigne également qu'à l'avènement de la décentralisation, plusieurs infrastructures ont vu le jour. Ce qui expliquait la promotion du développement local. Sur le plan des transferts de compétences et de ressources, l'étude montre que les communes sont confrontées à d'énormes difficultés : difficultés à mobiliser toutes les ressources transférables par l'État ou le retard dans les transferts de ces compétences et ressources. En finissant son analyse, Loko (2007) aborde de manière très superficielle l'interaction des acteurs pour expliquer la politique de décentralisation au Bénin. N'ayant pas approfondi son étude sur cet aspect, l'auteur a quand même constaté que la confusion des rôles des différents acteurs locaux (entre maires, adjoints au maire, chefs d'arrondissement et présidents des commissions permanentes, entre les élus locaux et les organisations de la société civile, entre certains maires et chefs traditionnels, etc.) ne facilite pas les effets de synergie nécessaires à une bonne gestion des communes. Au travers de son étude, les critères d'analyse comme développement à la base, participation, transferts de compétences, application des lois, et rôle des acteurs utilisés par l'auteur pour étudier la décentralisation constituent des indicateurs que notre tableau du cadre d'analyse range dans

l'analyse normative, juridico-administrative et par les acteurs. Cependant, il faut noter que l'auteur a davantage privilégié les approches de la perspective institutionnelle dans son étude.

L'Observatoire du Changement Social (2010) a pour mission de suivre et d'évaluer l'impact des politiques nationales de développement du Bénin, en particulier celles ciblées sur la croissance réduction de la pauvreté et les OMD. Il évalue l'impact de la décentralisation sur la pauvreté et les conditions de vie des ménages en vue d'alerter les autorités publiques sur les questions sociales, et d'opérer les corrections nécessaires pour améliorer le processus. En effet, au cours de leur étude, les auteurs ont pu constater que la mise en œuvre de la décentralisation a des impacts positifs sur les conditions de vie des ménages et par conséquent sur leur statut de pauvreté. Autrement dit, en mettant en place des mécanismes de rapprochement entre les gouvernés et les gouvernants, ces derniers arrivent à mieux s'imprégner des problèmes et préférences de leur population. Ce qui permet de mettre en place des programmes qui s'arriment avec les attentes des populations et peut réduire la pauvreté. Cependant, l'étude montre aussi que les communes ne bénéficient pas de transferts effectifs de ressources au titre des compétences qui leur sont dévolues suivant les lois de décentralisation et peinent à trouver leurs marques et impulser le développement local. Ainsi, l'étude constate un faible niveau de mise en œuvre des lois et textes relatifs à la décentralisation. Ce qui empêche les conseils communaux d'assurer et d'améliorer les services essentiels aux populations. À partir de cette évaluation, on constate que les auteurs analysent la décentralisation par rapport à la réduction de la pauvreté et le transfert de compétences. Or, d'après notre cadre analytique, les travaux qui étudient la décentralisation à travers la réduction de la pauvreté, le transfert des compétences et l'application des lois, s'inscrivent dans une perspective institutionnelle (approches normative et juridico-administrative).

Après l'élaboration et l'adoption en 2009 de la PONADEC (Politique nationale de décentralisation et de déconcentration) qui a connu une timide mise en œuvre, le Conseil des Ministres, en sa séance du 19 mai 2010 (Relevé n°641/10) prend l'initiative d'évaluer cette politique. L'objectif du gouvernement était de mesurer la cohérence de cette politique nationale avec les Orientations Stratégiques de Développement. Pour ce faire, le Conseil des Ministres sollicite l'expertise du Cabinet "Benin Consulting Group". En 2012, Benin Consulting Group (2012), société civile professionnelle d'études et de conseil, présente son

rapport d'évaluation de la PONADEC. Dans cette étude, le cabinet a tout d'abord mis en place certains critères devant leur permettant de mener à bien leur évaluation. Il s'agit de la pertinence, de la cohérence et de l'efficacité. Les véritables questions évaluatives qui tournent au tour de ces critères d'évaluation cherchaient à comprendre si la politique nationale de décentralisation répond efficacement aux enjeux de la décentralisation d'une part et si ce dispositif institutionnel était cohérent avec les Orientations Stratégiques de Développement d'autre part. Bien que les résultats de l'étude affirment que cette politique nationale de décentralisation était pertinente et en adéquation avec les outils de planifications au niveau national, ils montrent également que le non-transfert aux communes de certaines compétences, le manque de volonté des autorités gouvernementales dans le processus de décentralisation, et la non application de certaines lois de décentralisation constituent les véritables freins de cette politique. Les approches normatives et juridico-administratives selon notre tableau du cadre d'analyse permettent d'étudier la décentralisation par rapport à l'atteinte du développement durable, la mise en œuvre effective des principes de bonne gouvernance, la réduction de la pauvreté, la reconnaissance et le respect du rôle, des compétences et des prérogatives des communes. Or, nous remarquons que le cabinet analyse la décentralisation à travers ces indices. Ce qui nous amène affirmer que ce présent travail se sert de ces approches pour comprendre la politique décentralisation au Bénin.

En décembre 2012, un séminaire dénommé DeLoG regroupant plusieurs acteurs tels que les Partenaires techniques et financiers, les membres du gouvernement, les consultants et experts en décentralisation, les maires et les représentants de la société civile fut organisé au Bénin afin de contribuer à améliorer l'efficacité de l'aide publique au développement dans le cadre de la mise en œuvre de la PONADEC. Suite à ce séminaire, Pousse et al (2012), consultants ayant assuré la facilitation du séminaire présentent un document de synthèse de ce dernier. L'organisation de ce séminaire et la réalisation de ce document consistent à renforcer la compréhension de chaque acteur sur son rôle dans le processus de décentralisation et à identifier des approches harmonisées pour l'atteinte des résultats de la PONADEC en matière de financement du développement local. Comme nous le savons, l'objectif des partenaires techniques et financiers (PTF) est de mettre en place les principes de la bonne gouvernance et du développement durable dans les pays partenaires. Cela dit, ces PTF apportent leurs contributions à ces pays afin de réaliser cet objectif qui leur tient à cœur. La décentralisation faisant partir des mécanismes pouvant permettre d'atteindre cet objectif, ces partenaires financiers n'hésitent pas à apporter de l'aide pour la concrétisation

de cette réforme dans les pays partenaires. Les quelques résultats sortis de ce séminaire montraient une certaine remise en cause de la décentralisation en ce sens que cette réforme n'aurait pas donné les résultats escomptés. Cela s'explique par la non-effectivité des transferts des compétences et des ressources aux communes et la non-application des principes de redevabilité entre les différents niveaux d'exercice du pouvoir (autorités locales versus autorités nationales) et entre les autorités locales et les citoyens. Comme nous pouvons le constater, les auteurs de cette synthèse mettent de l'avant les normes prédéfinies par les PTF pour analyser cette réforme. Autrement dit, ils analysent l'efficacité de l'aide en matière de décentralisation à travers la croissance économique, l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement, la réduction de la pauvreté et des inégalités, la transparence, la redevabilité et le transfert des compétences aux communes, qui représentent tous des indices des approches normatives et juridico-administratives selon notre tableau du cadre analytique. Ce qui explique le classement de ce travail dans la perspective institutionnelle.

Geilfus et al (2014), experts nationaux en décentralisation et finances locales, publient un rapport sur le Projet d'appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement économique local au Bénin (PA3D). Ce projet PA3D financé une fois encore par le fonds Belge prend en compte 7 communes du département du Borgou. Le projet consiste à appuyer ces communes dans le renforcement de leurs capacités à faciliter le développement local surtout en matière de sécurité alimentaire chez les femmes et groupes vulnérables. Cette étude publiée par ces experts nationaux s'adresse au partenaire technique et financier (Coopération Belge) et aux bénéficiaires (Communes) qui cherchent à comprendre d'une part comment les fonds alloués ont permis de renforcer la décentralisation à travers l'atteinte du développement locale et d'autre part les difficultés rencontrées dans la gestion de ces derniers. Pour mener à bien leur étude, les auteurs étudient le projet à travers son efficacité, son efficacité et son impact sur les communautés locales. Les résultats de l'étude montraient que la mise en place de ce projet a permis de développer des actions concrètes pour promouvoir le genre en instaurant des mécanismes pour assurer la participation des femmes et des groupes vulnérables dans les organes de décision. De plus, ce projet a permis de renforcer la capacité de mobilisation par les Collectivités locales des fonds pour l'investissement. Ce qui permet à ces dernières de réaliser des infrastructures communales et d'améliorer les conditions de vie de leur population. Bien que ce projet installe des bases pour un développement durable, les auteurs constatent aussi qu'il reste quand même des

défis à relever en ce qui concerne la faible capacité des collectivités locales, la coordination avec les acteurs déconcentrés et la lenteur du décaissement des fonds du projet alloués aux initiatives locales. A la lumière de notre cadre analytique, on retrouve des thématiques comme l'atteinte du développement, la participation, le renforcement des capacités des collectivités territoriale dans cette présente évaluation. Des thématiques que notre tableau du cadre analytique range dans les approches normatives et juridico-administratives. Ce qui laisse comprendre que les auteurs de ce projet privilégient la perspective institutionnelle dans l'étude de la décentralisation au Bénin.

Mestre (2015), membre de l'Atelier du réseau des praticiens du développement, présente son compte-rendu sur la décentralisation au Bénin. L'objectif de son étude est de faire un état des lieux de la décentralisation afin de dégager la panne de cette réforme. Comme le souligne l'auteur, sa responsabilité en tant qu'acteur de développement est d'accompagner le processus de décentralisation en informant les autorités centrales et locales des lacunes de cette politique afin que des mesures idoines soient mises en œuvre. À l'instar de Loko (2007), Mestre (2015) analyse la décentralisation sous deux angles : il perçoit la politique de décentralisation à travers ses lois et ses objectifs prédéfinis d'une part et les comportements des acteurs d'autre part. Ceci étant dit, les résultats de l'étude constatent l'existence d'un cadre juridique et institutionnel de la décentralisation au Bénin. Ce cadre explique l'existence des communes et la présence de la démocratie locale, l'implication des citoyens dans la chose publique bien que cette implication reste faible, la construction d'infrastructures socio-économiques et l'amélioration des services sociaux de base. En analysant la décentralisation à travers le comportement des acteurs, les résultats à ce niveau montraient que les partenaires techniques financiers qui représentent les principaux financeurs des réformes de décentralisation représentent aussi des freins à cette réforme en ce sens qu'ils préfèrent les enjeux de l'influence sur les États partenaires au détriment de l'efficacité de l'aide. En analysant le comportement de l'État, l'auteur a constaté que celui-ci constitue aussi un frein au processus de décentralisation en ce sens que ce dernier a non seulement la crainte de la perte du pouvoir mais privilégie aussi les intérêts particuliers, familiaux et politiciens au détriment de l'intérêt général. Les acteurs locaux des services déconcentrés de l'État représentent un frein au processus de décentralisation du fait que ces derniers perçoivent le processus de décentralisation comme une menace d'un transfert de leurs compétences, moyens et pouvoir de décision aux collectivités territoriales décentralisées. Tout ceci selon l'auteur explique l'ingérence régulière du gouvernement dans

les affaires locales. En approfondissant son analyse et en étudiant aussi les comportements des élus locaux, l'auteur constate que ces acteurs locaux constituent un frein au processus de décentralisation. La plupart de ces acteurs ayant une ambition nationale plutôt que locale ne saisissent pas autant les enjeux locaux de la décentralisation. De plus ces derniers ne disposent pas assez de compétences pouvant leur permettre de bien gérer leur localité. Quant aux notables ou acteurs locaux traditionnels, ces derniers craignent de perdre leur pouvoir politique et d'influence et constituent aussi un frein au processus de décentralisation. Pour finir, les citoyens représentent également un frein pour la décentralisation en ce sens que ces derniers éprouvent un désenchantement par rapport à cette réforme, faute de résultats tangibles de cette dernière. Eu égard à notre tableau du cadre d'analyse, on constate que le travail de Mestre (2015) s'inscrit à la fois dans une perspective institutionnelle et de la sociologie politique en raison du fait que l'auteur étudie la politique de décentralisation à travers ses lois et ses objectifs prédéfinis d'une part et les comportements des acteurs d'autre part.

La Commune de Cotonou élabore son Plan de Développement Communal, sur la période 2008-2017, soit une durée de 10 ans, afin d'offrir des services de qualité à sa population. Au terme de la mise en œuvre de son plan, la commune décide de procéder à une évaluation finale des actions réalisées au titre de ce dernier. Pour ce faire, la Mairie de Cotonou sollicite l'expertise du Cabinet Pero Sarl. A la suite de l'étude, Le Cabinet Pero Sarl (2017) présente le rapport d'évaluation du plan de développement communal 2008-2017 de la commune de Cotonou dans le contexte de la décentralisation. L'objectif de cette évaluation était de permettre aux autorités communales de constater les succès et les échecs de leur gestion depuis l'implémentation de la décentralisation afin d'améliorer la prise en compte des besoins des populations. Bien que des efforts aient été fournis par les autorités pour atteindre ces objectifs prédéfinis, les résultats de l'étude montrent aussi que le plan de développement communal de la commune de Cotonou n'a pas pris en compte les aspirations ou les besoins réels des populations à la base. Ce qui explique une faible participation des populations à la chose publique. Pour arriver à ces résultats, les auteurs ont choisi d'étudier le plan de développement communal de Cotonou à travers certains critères d'analyse notamment le renforcement de l'Administration locale, le renforcement de la gouvernance locale, l'amélioration de la qualité des services municipaux et le renforcement de l'économie locale. Or, notre cadre d'analyse nous renseigne que les travaux faisant usage de ces critères pour

étudier la décentralisation sont issus de la perspective institutionnelle. D'où, ce travail effectué par le Cabinet rentre fortement dans l'analyse normative.

Kinninvo (2018), expert en décentralisation et en communication et Directeur général du Groupe Le Municipal, présente le bilan des 15 ans de décentralisation au Bénin. Dans son travail, l'auteur analyse le chemin parcouru et les résultats obtenus depuis l'implémentation de la politique de décentralisation au Bénin en 2003. Son objectif est d'attirer l'attention du gouvernement béninois sur les différentes difficultés qui freinent le processus de décentralisation en présentant les défis qu'il urge de relever afin de corriger les imperfections liées à la mise en œuvre effective de cette politique. Pour éclairer ces autorités centrales, l'auteur étudie la décentralisation par rapport à la promotion de la démocratie à la base et au développement local en ce sens que ces deux objectifs initiaux de la décentralisation résument les défis des États africains. C'est-à-dire, c'est en cherchant à comprendre si le Bénin a relevé ou pas ces défis que l'on pourra appréhender la politique de décentralisation. Les résultats de l'étude montraient une certaine présence de la démocratie de proximité et de l'implication des citoyens à la prise de décision grâce à l'article 2 de la loi 97-029 portant organisation des communes en République du Bénin. L'étude constate également une amélioration dans la prestation des services publics aux citoyens ; ce qui permet une mise en place progressive du développement local. Cependant, cette étude avait également permis à l'auteur de constater qu'il existe certaines irrégularités qui retardent l'atteinte rapide de ces objectifs : il s'agit des irrégularités liées au cadre législatif de la décentralisation, une appropriation insuffisante des enjeux de la décentralisation par les différents acteurs, la politisation de la gestion communale et la confusion des rôles des différents acteurs locaux. Les thématiques spécifiques comme la promotion de la démocratie à la base, le développement local et le cadre législatif de la décentralisation (lois) qu'utilise l'auteur dans son étude et présentés dans notre tableau du cadre analytique sont des indices qui expliquent l'inscription du travail de Kinninvo (2018) dans l'approche normative et juridico-administrative.

Pour Grob (2018), chercheur à l'Institut allemand de développement dans le programme de recherche "Ordre politique, valeurs et paix", l'analyse de la décentralisation devrait se faire à travers l'approche multipartite (multi-stakeholder approach) considérée comme l'implication de toutes les parties prenantes de la politique, de la société civile et du secteur privé qui sont pertinentes dans un processus de réforme. Autrement dit, c'est en cherchant à

comprendre le niveau d'implication de toutes les parties prenantes et surtout de la société civile dans la chose publique qu'on pourrait mieux comprendre la décentralisation. Pour mener à bien son travail, l'auteur met en évidence la décentralisation béninoise. Cette étude de l'auteur s'adresse aux partenaires financiers techniques, au gouvernement béninois et aux universitaires sur l'importance de l'implication de tous les acteurs dans le processus de décentralisation. Les résultats de cette recherche expliquent qu'au Bénin, de nombreux acteurs de la société civile locale connaissent peu les fondements juridiques de la décentralisation et son influence sur les politiques locales. Ces acteurs de la société civile ne disposent souvent que des ressources financières limitées pour leur propre travail, ce qui affecte également la qualité des contributions de ces derniers aux processus de participation. L'étude constate également que les partenaires internationaux coopèrent uniquement avec les autorités nationales et locales alors que le contact avec les groupes de la société civile n'était possible qu'à des occasions spécifiques, ce qui démontre que le potentiel de la société civile locale n'était pas toujours exploité. Tout ceci, selon l'auteur explique le faible niveau de participation de la société civile et de la population. Or, en renforçant la participation des citoyens, cette participation citoyenne est plus susceptible de conduire à l'amélioration des services municipaux. On constate dans cette étude de Grob (2018), une dominance de l'approche normative dans l'analyse de la décentralisation au Bénin.

Le Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (2019) évalue la politique nationale de décentralisation et de déconcentration de l'exercice 2018 afin de permettre au gouvernement béninois de mettre en œuvre des mesures idoines pour l'amélioration de la gouvernance à tous les niveaux en vue d'améliorer les conditions d'accès des populations aux services sociaux de base. Pour mener à bien cette étude, le MDGL analyse cette politique à travers sa mise en œuvre proprement dite, le renforcement des capacités des collectivités territoriales et la participation citoyenne. Les résultats de l'étude montrent une certaine détermination du gouvernement béninois à mettre en place cette politique nationale même si à certains moments du processus, il existe quelques difficultés liées au manque de ressources financières et au retard dans le chargement des lignes relatives à l'exécution de l'activité. Ces résultats de l'analyse révèlent également qu'en matière de renforcement des capacités des collectivités territoriales, il a été organisé des suivis post formation au profit des Maires, Adjoints aux Maires, Chefs d'Arrondissement, Présidents des Commissions des Affaires Economiques et Financières et des Affaires Domaniales et des femmes élues conseillères communales et municipales. Outre cela, l'État a pris l'engagement d'accélérer le transfert

des compétences et des ressources aux communes. Quant à la participation citoyenne, l'étude montre que le gouvernement a pris des initiatives devant concourir à l'introduction dans les dispositions législatives d'éléments de principes visant à davantage consacrer la transparence et de nouvelles contraintes de redevabilité opposables aux élus locaux et communaux. Cela dit, ces élus locaux et communaux seront obligés de rendre des comptes aux populations. Conformément à l'étude menée par Benin Consulting Group sur la politique nationale de décentralisation et de déconcentration en 2012, on constate que le Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale se base presque sur les mêmes critères d'analyse pour évaluer cette même politique en 2019, bien que les résultats de ces deux études diffèrent les uns des autres. Ainsi, ce rapprochement nous permet de conclure que ce travail effectué par le Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale s'inscrit aussi dans l'analyse normative et juridico-administrative. Cette conclusion se confirme par l'étude élaborée en 2009 par le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) sur cette même politique nationale étudiée en 2018 par le MDGL. Les auteurs de ce document cadre de politique voyaient en 2009, la décentralisation béninoise à travers le développement territorial, la modernisation de l'État, le respect des rôles, des prérogatives et des compétences des communes et la lutte contre la pauvreté. Pour ces auteurs, c'est en comprenant l'évolution de ces facteurs qu'on arrive à analyser la décentralisation.

KFW Banking Group (2020), un partenaire technique et financier du Bénin fait une étude sur le processus de décentralisation. KFW Banking Group mène cette étude pour comprendre et présenter aux autres partenaires financiers comment les fonds alloués au processus de décentralisation au Bénin sont gérés par l'État béninois d'une part et les collectivités territoriales d'autre part. Cela dit, KFW Banking Group (2020) porte son analyse sur le programme FADeC (Fonds d'appui à la décentralisation et au développement communal) mis en place par le gouvernement béninois et appuyé ensuite par les partenaires techniques financiers. Les résultats de l'étude montraient que les besoins de la population béninoise en matière de fourniture d'infrastructures, qui doivent être construits et entretenus par les communes, n'étaient pas couverts par le programme FADeC. De plus, des fonds importants n'ont pas été transférés aux municipalités selon un schéma fixe et transparent, ce qui explique une capacité très limitée des municipalités. Enfin, aucun mécanisme permettant au gouvernement central d'inspecter et de contrôler l'efficacité de l'utilisation des fonds par les municipalités et de leur administration n'a été mis en place. Dans le but de corriger toutes

ces imperfections, KFW Banking Group propose des approches de solutions qui prennent en compte le renforcement des capacités financières et administratives des communes béninoises en tenant dûment compte des principes de bonne gouvernance, le transfert effectif des fonds fiscaux du niveau national vers les organismes décentralisés et la fourniture des infrastructures communales durables à la population. L'application de ces approches de solutions doit permettre selon KFW Banking Group d'améliorer les conditions de vies de la population locale et la gouvernance locale. Au travers de son évaluation, KFW Banking Group (2020) étudie la décentralisation sur la base des critères comme le transfert de compétence et des ressources, le renforcement des capacités des communes, le rapport entre gouvernement central et local et les principes de bonne gouvernance. En se référant à notre tableau du cadre d'analyse, ces critères se rangent dans l'analyse normative et juridico-administrative. Ce qui laisse comprendre que ce travail s'inspire fortement de la perspective institutionnelle pour mesurer la décentralisation au Bénin.

Docteur en politique publique et économiste politique, Bedasso (2021) du Secrétariat de Cabri (une organisation intergouvernementale, qui offre une plateforme d'échange et d'apprentissage entre pairs, pour les Ministères des Finances du Budget et du Plan des pays africains), évalue la mise en œuvre de la décentralisation budgétaire au Bénin. L'objectif de ce travail est d'éclairer l'administration centrale sur la performance des autorités locales dans la gestion des affaires publiques locales. Les résultats de cette étude montraient que les communes disposent de peu de compétences en matière de coordination horizontale sur les questions fiscales locales dans la mesure où cette responsabilité est laissée en grande partie à l'administration centrale. Cela dit, les marges de manœuvre des communes étant réduites, cela empêche ces dernières de déterminer de manière autonome les taux d'imposition afin d'augmenter certains impôts. D'autres facteurs ont été également soulevés au cours de cette étude. Il s'agit de l'insuffisance des ressources propres aux communes et le retard dans le déblocage des fonds de l'administration centrale qui constituent de véritables obstacles à la gestion des finances de l'administration locale. Tous ces facteurs, selon l'auteur, expliquent le manque de compétence et de performance des autorités locales qui peinent à mettre en œuvre la décentralisation, tenant ainsi la promesse d'une réelle amélioration de l'efficacité de la prestation des services publics. Néanmoins, l'étude constate que les institutions de l'administration centrale ont joué un rôle déterminant pour garantir la redevabilité au niveau local en dépit des faiblesses du contrôle interne dans les communes. Les critères d'analyse comme transfert de compétences et de ressources, prestation des services publics et principe

de redevabilité utilisés dans cette présente évaluation, sont rangés selon notre tableau du cadre analytique dans les approches normative et juridico-administrative. Cela dit, ce travail mené par Bedasso (2021) s'arrime avec les facteurs de la perspective institutionnelle.

Après deux décennies de mise en œuvre, les acteurs béninois ont opté pour la révision de certains aspects de la gouvernance locale béninoise qui peine à répondre efficacement aux besoins de la population. Ainsi, en 2021, une réforme structurelle du secteur de la Décentralisation a été envisagée. L'objectif de cette réforme est d'assurer l'efficacité du pilotage et de la gestion de l'administration communale et de réduire les interférences politiques dans la gestion administrative puis des ressources communales afin de donner plus de visibilité aux actions publiques de développement dans les communes. Quelques mois après la mise en place de cette réforme, le magazine La Territoriale (2022) dressent un court bilan de l'entrevue menée avec Valère Sêtonougbo, préfet du Plateau. Pour ce préfet, le processus de décentralisation tel que pratiqué jusqu'à la réforme a plombé le véritable développement local. Pour lui, l'atteinte du développement local devrait passer par l'implication réelle de la population à la base. Cependant, il constate qu'au Bénin, les organes infra-communaux que sont les conseils de village qui devraient faire remonter les besoins réels ou aspirations des populations à la base ne fonctionnent pratiquement pas. Cela s'explique selon lui, par une certaine forme de centralisation du pouvoir au niveau du Conseil communal. Il ajoute que la plupart des élus locaux prennent le pouvoir avec zéro vision et font de la gestion décentralisée leurs sources d'enrichissement. En revenant sur la nouvelle réforme mise en place, le Préfet reste positif en matière de développement. Il affirme que cette nouvelle réforme pose déjà des bases de séparation des fonctions politiques de celles techniques et administratives. Dans cette entrevue, on constate que le Préfet perçoit la décentralisation à travers la participation citoyenne, la prise en compte des préférences de la population et l'application stricte des textes de cette réforme. Ces critères sur lesquels se basent le Préfet pour analyser la décentralisation au Bénin s'inscrivent dans les approches normatives et juridico-administratives selon notre tableau du cadre analytique.

Le tableau 5 ci-dessous illustre la classification de ces documents selon les deux perspectives développées dans notre cadre théorique.

**Tableau 5: Classification des documents selon chaque perspective**

Perspectives Références	Perspective institutionnelle		Perspectives de la sociologie politique		
	Approche normative	Approche juridico-administrative	Approche par les acteurs	Approche socio-anthropologique du développement	Approche relationnelle du pouvoir
Falilou & Karla (2006)	X	X			
Le groupe Le Municipal (2006)	X	X			
Gervais Loko (2007)	X	X	X		
MDGLAAT (2009)	X	X			
L'Observatoire du Changement Social (2010)	X	X			
Benin Consulting Group (2012)	X	X			
Pousse et al (2012)	X	X			
Geilfus et al (2014)	X	X			
Mestre (2015)	X	X	X		
Cabinet Pero Sarl (2017)	X				
Kinninvo (2018)	X	X			
Grob (2018)	X				
MDGL (2019)	X	X			
KFW Banking Group (2020)	X	X			
Bedasso (2021) du Secrétariat de Cabri	X	X			
La Territoriale (2022)	X	X			

### 3.1.1 Conclusion partielle

Après un examen minutieux des documents issus de la littérature grise, nous apprenons que la décentralisation au Bénin est étudiée suivant de facteurs purement institutionnels. Les auteurs étudient cette réforme à travers ses objectifs énoncés par les institutions internationales. Autrement dit, en analysant la décentralisation, les auteurs ont à l'esprit la question de savoir si les objectifs énoncés de cette réforme sont réalisés au Bénin. Ainsi, ils se focalisent sur le discours des institutions financières internationales et sur les relations État/collectivités territoriales pour analyser cette politique. Comme le révèlent les documents ci-dessus, la décentralisation s'étudie par rapport au rapprochement des décideurs des citoyens, à la participation citoyenne, la réduction de la pauvreté et des inégalités socio-spatiales, la corruption, le développement local, la prestation des services publics aux citoyens, le transfert des compétences et des ressources par l'État aux collectivités locales, l'ingérence de l'État dans la gestion locale et le pouvoir limité des instances locales.

De part cette observation, on constate que la décentralisation au Bénin est étudiée de façon formelle et matérielle. Même si dans deux documents, les auteurs ont essayé d'analyser le comportement des acteurs (approche par les acteurs) pour mieux comprendre cette politique de décentralisation, on constate que ces auteurs sont restés superficiels. Cela s'explique par le fait que ces derniers énoncent les éléments de l'approche par les acteurs dans leur analyse de la décentralisation sans pour autant développer en profondeur les résultats obtenus par l'intermédiaire d'une telle approche. Tout ceci, permet d'affirmer que l'analyse de la décentralisation dans la littérature grise au Bénin est dominée par les approches normatives et juridico-administratives sous-tendues par une perspective résolument institutionnelle. Notre analyse est à ce sujet cohérente avec les résultats de Touré (2011 :253), lorsque celui-ci affirme que les approches normatives et juridico-administrative ont dominé pendant longtemps l'étude des politiques de décentralisation dans le tiers-monde. Ceci laisse comprendre que depuis l'implémentation de cette réforme de décentralisation en Afrique et au Bénin, la manière de produire la connaissance sur cette dernière n'a vraiment pas changé et évolué. Or, cela fait plusieurs années que ces pays du tiers-mondes appliquent cette réforme dans leur gouvernance. Cependant, toutes ces années d'application de la décentralisation n'ont pas suffi à donner un nouveau souffle à des régimes en mal de développement. De part ce dernier constat, il serait préférable de revoir la manière de percevoir la politique de décentralisation dans le tiers monde et plus précisément au Bénin,

en s'éloignant un peu des approches « d'en haut » qui tiennent peu compte du point de vue des acteurs et de leurs pratiques.

### **3.2 Etude de la décentralisation dans la littérature académique au Bénin**

Afin d'approfondir les résultats obtenus dans la littérature grise, nous avons choisi d'explorer également les documents issus de la littérature académique. En examinant ces documents, cela nous permettra de comprendre comment les auteurs analysent la décentralisation dans la littérature académique. Contrairement à l'ordre de présentation chronologique utilisé pour étudier les documents dans la littérature grise, nous avons adopté la présentation par discipline pour étudier les documents collectés dans la littérature académique. Cette méthode de présentation nous permet de détecter de manière plus variée la manière dont les auteurs abordent la politique de décentralisation au Bénin. Autrement dit, elle nous donne l'opportunité de voir comment chaque auteur analyse cette politique en fonction de son domaine d'étude. Ainsi, nous avons repéré trois catégories de discipline ayant mené des études sur la décentralisation au Bénin. La première catégorie prend en compte l'économie et le droit. Quant à la deuxième catégorie, elle est interdisciplinaire (études en développement, études urbaines et sciences du sport et du mouvement humain). La troisième catégorie regroupe des disciplines des sciences sociales hormis l'économie (sociologie, science politique et anthropologie).

#### **3.2.1 Catégorie économie et droit**

Amoussouga et Dedehouanou (2015), respectivement Professeur Titulaire de sciences économiques à l'Université d'Abomey-Calavi et Enseignant en sciences économiques à l'Université de Parakou au Bénin, analysent l'impact de la décentralisation financière sur l'accès aux services sociaux de base. L'objectif de leur étude est de confirmer ou d'infirmer quelques hypothèses posées par certains universitaires quant à l'amélioration des services sociaux de base par le biais de la réforme de décentralisation. Les résultats de cette évaluation montraient qu'il n'y avait aucune amélioration apportée par la décentralisation en termes d'accessibilité de la population aux services publics dans les communes. Cela dit, la décentralisation n'a pas contribué à l'amélioration des conditions de vie (l'éducation et la santé) de la population. Elle n'a fait qu'améliorer seulement l'accessibilité des toilettes publiques et communautaires. Selon les auteurs, ce résultat insatisfaisant peut être expliqué par la non prise en compte des préférences locales, le transfert insuffisant des compétences

et ressources aux communes et le niveau élevé de corruption observé dans les institutions. Au cours de leur évaluation, on constate que les auteurs privilégient les thèmes spécifiques tels que la prestation des services publics de base, la réduction de la pauvreté et le transfert des compétences aux communes. Or, d'après notre tableau du cadre d'analyse, ces thèmes sont rangés dans les approches normatives et juridico administratives. Ce qui amène à justifier que l'étude d'Amoussouga et Dedehouanou (2015) relève d'une perspective institutionnelle.

Hounmenou (2018), Docteur en économie et Enseignant à la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion à l'Université d'Abomey-Calavi au Bénin, analyse le processus de choix des initiatives de production locale de biens collectifs dans deux contextes en milieu rural béninois : celui de la période d'avant la décentralisation de 2003 et celui de la période relative à cette dernière. L'objectif de l'auteur était de mesurer l'incidence de la décentralisation sur la participation des acteurs locaux aux choix liés à la production de biens collectifs. En menant cette étude, l'auteur cherche à éclairer les universitaires sur l'importance du processus décisionnel dans une gouvernance locale. Les résultats de l'étude montraient qu'il existait une dynamique de participation des acteurs au choix des initiatives locales de production de biens collectifs dans ces deux périodes. À défaut d'améliorer cette dynamique, l'auteur montre que la décentralisation avait renforcé les liens positifs entre les procédures et modes fondamentaux de décisions collectives et les préférences locales. En plus de ces résultats, l'auteur constate que la décentralisation avait donné lieu à une meilleure coordination des initiatives locales dans une dynamique communale : celle du plan de développement communal. Cependant, dans cette même étude, l'auteur affirme que la décentralisation permet l'émergence des leaders politiques dont le rôle manipulateur ne favorise pas la cohérence des choix de production collective avec les préférences des populations locales. De part cette analyse, on constate que l'auteur étudie la décentralisation par rapport à la prise en compte des préférences des populations à la base et la participation de ces derniers dans le choix des biens collectifs. En classant ces indices selon notre tableau du cadre analytique, nous pouvons conclure que le travail de Hounmenou (2018) rentre dans l'analyse normative.

Rocheude et Plançon (2009), Docteurs en droit et juristes foncier, analysent la politique foncière décentralisée au Bénin. Pour y arriver, les auteurs expliquent d'abord que la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin stipule en son article 84: « la commune élabore les plans de détails d'aménagement urbain et de

lotissements ; et délivre les permis d'habiter et les permis de construire sur son territoire ». Cependant, les auteurs constatent que dans les faits, cette loi n'est pas réellement appliquée. Pour eux, le livre foncier demeure un outil extrêmement centralisé. Cette approche interdit en fait toute gestion réaliste, rapide, proche des usagers. Autrement dit, la législation théoriquement en vigueur est pratiquement ignorée. Les résultats de l'étude montrent que de nombreux permis d'habiter sont délivrés dans des conditions qui ne respectent pas la loi. De plus, les auteurs constatent qu'il n'y a aucun suivi administratif en matière de gestion foncière, les registres sont mal tenus et les procédures de contrôle de mise en valeur ne sont pas respectées. Tout ceci s'explique, selon les auteurs, par une absence quasi totale de maîtrise de la gestion de l'espace en zone urbaine et rurale par l'État. Cette évaluation nous révèle que les auteurs évaluent la politique foncière décentralisée au Bénin à travers l'application stricte des lois et le transfert de compétences aux communes. En se référant à notre cadre d'analyse, on constate que les études qui se basent sur l'application stricte des lois et le transfert de compétences aux communes pour étudier la décentralisation comme par exemple ce présent travail de Rochegude et Plançon (2009), s'inspirent des approches juridico-administratives.

### **3.2.2 Catégorie interdisciplinaire**

Langley et al (2005), Spécialistes des études en développement, font une étude du processus de décentralisation au Bénin. Leur objectif est de contribuer à la réflexion et stimuler un débat entre les acteurs sur le processus de décentralisation au Bénin. Pour ce faire, l'étude cherche à déterminer les défis et proposer des pistes aux dirigeants pour l'amélioration de la situation des populations à la base. Selon ces auteurs, le retard important dans la mise en œuvre des lois sur la décentralisation au Bénin s'explique par les craintes de la mouvance de perdre la maîtrise d'une bonne partie de l'électorat. Cette application des lois avait permis l'organisation des premières élections communales et l'installation des premiers conseils communaux en 2003. La participation des populations se révèle toutefois plus ou moins forte. Même si on constate un certain rapprochement entre les citoyens et le décideur, à l'échelle du village et du quartier, les résultats montrent une faible participation des populations de ces petites instances en matière de partage du pouvoir de décision. En ce qui concerne le transfert des compétences et ressources aux communes, les auteurs affirment que les autorités étatiques sont réticentes dans cette opération. Bien que parfois, ces autorités étatiques aient la volonté de transférer ces ressources et compétences, ils accusent trop de

retard dans cette action, ce qui empêche les autorités communales de donner un service de qualité à leur population. Pour finir, ce sont les réalités observées dans les arènes locales qui intéressent les auteurs. Pour eux, la mise en œuvre de cette politique de décentralisation qui permet le développement local et l'amélioration de la bonne gouvernance est aussi responsable de certains effets induits dans les instances infranationales. La décentralisation opte pour l'émergence de nouveaux acteurs dans une arène locale où existent déjà des relations de pouvoirs étroitement imbriquées entre les divers groupes. Pour les auteurs, ces relations de pouvoir ont pour arrière-plan la structuration et la déstructuration des lignages, des familles, des autochtones et allochtones (corruption, clientélisme, népotisme). En prenant appui sur notre cadre d'analyse, on remarque que les auteurs étudient la politique de décentralisation à travers l'application stricte des lois de décentralisation, le transfert des compétences, le respect des normes préétablies (participation citoyenne) et les questions de pouvoir. Cette remarque nous amène à confirmer que le travail de Langley et al (2005) rentre dans l'analyse normative, juridico-administrative et relationnelle du pouvoir.

En vue de l'obtention du doctorat en Science du Sport et du Mouvement Humains, Akouete (2012) rédige sa thèse dans laquelle il analyse les politiques sportives des collectivités locales dans le contexte de la décentralisation au Bénin. L'objectif de l'auteur est d'évaluer la mise en œuvre des politiques sportives locales dans un contexte où le pays est confronté à des réalités économiques, sociales et politiques. Avant tout propos, l'auteur rappelle que la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin stipule en son article 1 : « La commune s'administre librement par un conseil élu dans les conditions fixées par la présente loi ». À partir de cet article, on comprend que la réforme de décentralisation vient renforcer les compétences des communes. Cela dit, l'article 87 de la loi suscitée stipule également que : « La commune initie les actes liés aux travaux d'aménagement, d'infrastructures et d'équipements qui relèvent de son patrimoine ainsi que les actions afférentes à leur gestion et à leur maintenance ». En s'appuyant sur cette loi de la décentralisation, l'auteur affirme alors que les communes du Bénin ont la compétence d'assurer le développement sportif de leur territoire. Cette compétence étant exercée par les communes, cela renforcerait l'exercice de la démocratie à la base et la participation de la population à la gestion des affaires publiques locales. Cependant, suites aux analyses menées par l'auteur, les résultats montraient que cette compétence (assurer le développement sportif local) normalement dévolue aux collectivités territoriales est en partie exercée par l'État. Cette réalité s'explique par le fait que l'État a donné la priorité aux équipements lourds et

de grande envergure plutôt qu'aux équipements légers de proximité pour la pratique du sport de masse. Or, ces équipements lourds et de grande envergure sont inadaptés à la pratique sportive des différents publics cibles. De ce constat, l'auteur note une faible implication des populations aux décisions, la non-prise en compte des préférences de ces dernières et le transfert inachevé des compétences et des ressources aux communes. Ce transfert inachevé des compétences aux communes ne permet pas à ces dernières de répondre efficacement aux besoins des populations à la base en matière d'équipements sportifs. En analysant la décentralisation à travers la prestation de service public, la préférence des populations, la participation citoyenne et le transfert des compétences de l'État aux collectivités locales, ce travail d'Akouete (2012) selon notre tableau du cadre d'analyse s'inscrit dans une approche normative et juridico-administrative.

Dans sa thèse de doctorat en études urbaines, Shambouy (2017), étudie comment la décentralisation offre les capacités d'action aux municipalités de taille moyenne au Bénin. Le travail de l'auteur poursuit deux objectifs : le premier objectif est d'enrichir le champ des études urbaines en analysant la gouvernance d'une ville moyenne. Quant au deuxième, il consiste à confirmer les points de vue de l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB) ainsi que des bailleurs de fonds internationaux pour qui, Klouékanmè (ville moyenne du Bénin) est un modèle de bonne gouvernance urbaine. Les résultats de l'étude montrent que les textes béninois prévoient réellement le transfert des compétences à l'échelle locale suivi des ressources pour exercer ces compétences. Cependant, dans les faits, ces compétences transférées ne s'accompagnent pas d'un transfert de ressources équivalentes. Ce qui pousse l'auteur à confirmer que le problème de la décentralisation au Bénin réside dans les ressources dont ont besoin les communes pour mener à bien leurs projets de développement. Cela dit, Shambouy (2017) constate que les communes béninoises à leur tour, commencent par mettre de l'avant les forces que leur procure cette réforme de décentralisation pour créer des richesses afin d'atteindre leurs objectifs. En comprenant donc que l'autonomie fiscale que leur accorde la décentralisation est souvent biaisée par l'État, les collectivités territoriales font aussi usage de l'autonomie administrative que leur donne également cette réforme. Dans ce cas-ci, les communes ont la capacité et le droit de gérer librement les affaires publiques au profit de leurs populations et de se doter des moyens pour exercer leurs compétences. C'est ce qu'illustre le cas de la commune de Klouékanmè qui a pu rendre possible son projet SPAC (Système de Performance de l'Administration Communale) et le développement de la filière tomate sur son territoire. Après l'avènement

de ces projets, il fallait trouver des ressources nécessaires pour l'accompagnement de ces derniers. Pour y arriver, les acteurs publics de cette commune se sont inspirés des principes de la nouvelle gestion publique. Il fallait dans un premier temps contracter des partenariats avec des acteurs privés et dans un deuxième temps faire recours aux financements externes pour éviter la lenteur dans le transfert des ressources par l'État. Selon l'auteur, la mise en œuvre de ces projets et stratégies met en relation plusieurs acteurs ayant des intérêts différents. Ceci amène ce dernier à penser à la notion de relation de pouvoir. Pour lui, un environnement de partage de responsabilités n'est pas exempt de la question du pouvoir soit entre le pouvoir central et la commune, soit entre la commune et les acteurs locaux ou encore entre la commune et les acteurs de la coopération multilatérale. Premièrement l'auteur constate qu'entre la commune et l'État existe un pouvoir asymétrique en faveur de ce dernier. Quant aux bailleurs de fonds internationaux, l'auteur affirme qu'ils utilisent leur pouvoir pour dresser le contenu des formations destinées aux agents de la commune et déterminer les critères d'évaluation du système. Ils imposent également les standards internationaux en matière de production. Pour le partenariat public-privé, l'auteur constate que la commune et les producteurs ou acteurs privés entretiennent un mode de collaboration qui concilie le formel et l'informel. Cela dit, ce partenariat entre ces acteurs devient un arrangement qui organise en silence leurs actions et limitent leurs responsabilités. Ce qui importe dans ce cas-ci est le partage d'un certain nombre de valeurs entre ces acteurs. De part cette évaluation, on note que Shambouy (2017), fait recours à des thèmes spécifiques comme nouvelle gestion publique, transfert des compétences et des ressources aux collectivités locales, interaction des acteurs et partage de responsabilités mentionnés dans notre tableau du cadre d'analyse et issus des approches normative, juridico-administrative et relationnelle du pouvoir pour comprendre les manifestations de la réforme de décentralisation au Bénin.

### **3.2.3 Catégorie des sciences sociales (sociologie, science politique et anthropologie)**

Bierschenk et Olivier de Sardan (1998), sociologues et professeurs d'anthropologie, font une étude minutieuse de la démocratisation et de la décentralisation dans les arènes politiques locales au Bénin. L'objectif des auteurs était d'étudier la décentralisation par rapport aux événements et pratiques vécus dans les arènes locales. En étudiant cette réforme de cette manière, les auteurs pensent qu'ils auront la chance de prendre en compte toutes les réalités qui permettront de mettre au clair le phénomène de la décentralisation. Avant tout, les auteurs perçoivent toute société locale comme une arène sociopolitique dans laquelle différents

"groupes stratégiques" sont en confrontation et négociation permanentes pour atteindre chacun son intérêt. En mettant en évidence quelques cas d'études au Bénin, les résultats de l'étude montrent certaines caractéristiques essentielles des pouvoirs au niveau local. D'abord, il est constaté que chaque changement de régime au niveau national crée au niveau local de nouvelles institutions qui permettent l'émergence de nouveaux acteurs sur la scène politique locale bien que les anciennes institutions avec leurs acteurs ne sont pas pour autant exclues. Ce qui pousse les auteurs à parler de polycéphalie des arènes politiques locales. Ce phénomène réduit non seulement l'autonomie des arènes locales mais élargi aussi de façon considérable le répertoire des règles du jeu politique local. Les auteurs constatent même que ces pratiques entraînent un fort sentiment de fragmentation des arènes politiques locales, la création des coalitions et d'alliances basées sur des relations matrimoniales et de parenté, des conflits et aussi l'exclusion de certaines couches sociales notamment les femmes et les groupes minoritaires. Au travers leur étude, les auteurs étudient la décentralisation à travers les pratiques des acteurs et le pouvoir. Or, les études qui se concentrent sur les pratiques des acteurs et le pouvoir pour analyser la décentralisation d'après notre cadre analytique relèvent des approches par les acteurs, socio-anthropologique du développement et relationnelle du pouvoir.

Dans cette même optique, Bierschenk et Olivier de Sardan (2003), analysent l'impact de la démocratisation et de la décentralisation récente sur la politique locale en Afrique francophone plus précisément au Bénin dans le but de mieux comprendre les « modes de gouvernance » locaux contemporains. En faisant leur analyse, les auteurs réfutent tous les récits selon lesquels la décentralisation conduit à l'instauration de la démocratie locale et de la responsabilité politique et est censée activer la dynamique de développement au niveau local. Dès cet instant, on comprend que pour ces auteurs, l'appréhension de la politique de décentralisation au Bénin devrait passer par la compréhension des événements et pratiques vécus dans les arènes locales. Cela dit, ils se basent sur des facteurs notamment les interactions des acteurs, la stratégie des acteurs, les jeux politiques et la répartition des pouvoirs au niveau local pour mieux saisir le phénomène de la réforme de décentralisation. Leurs résultats montrent que la décentralisation ouvre de nouvelles opportunités politiques et un champ d'expression politique de la part d'acteurs précédemment exclus, ce qui augmente les pouvoirs de veto locaux et le nombre de personnes qui profitent de l'État. De plus, les auteurs notent que si la décentralisation en théorie signifie une plus grande homogénéisation procédurale, en pratique, elle conduit à une plus grande fragmentation des

arènes politiques et à une plus grande hétérogénéité procédurale. Tout ceci conduit non seulement à un degré élevé de dilution du pouvoir au niveau local, avec différents pouvoirs de veto se bloquant les uns les autres, mais crée également un besoin de négociation constante entre les acteurs politiques et pourrait se traduire aussi par l'émergence de nouvelles formes de despotisme local informel. Eu égard à tout ceci, l'étude de ces auteurs plaide pour un certain scepticisme quant aux espoirs sur lesquels se fondent les projets de décentralisation en Afrique. Comme dans le travail précédent, on constate que les auteurs priorisent les approches socio-anthropologique du développement et relationnelle du pouvoir pour comprendre la politique de décentralisation.

Afin de confirmer les résultats des deux travaux ci-dessus, Bierschenk (2005) analyse les élections municipales de 2003 à Parakou (troisième plus grande ville du Bénin). L'objectif de l'auteur était de montrer que l'analyse de la décentralisation ne devrait pas seulement se limiter aux objectifs (normes) préétablis par les bailleurs de fonds. Mais, il faut analyser cette politique à travers les situations vécues dans les arènes locales. En analysant les élections municipales à Parakou, l'auteur cherche à comprendre le comportement, les stratégies et jeux de chaque acteur. Ce qui permet de mieux comprendre les phénomènes de la décentralisation. Les résultats de cette étude démontrent certes une appropriation locale réussie des procédures démocratiques au Bénin. Cela s'explique par le défi organisationnel que représente la tenue des élections municipales. En se basant sur des facteurs tels que l'ambiance animée des campagnes électorales, le haut niveau d'information sur les thèmes, les personnalités en jeu de la part d'une grande partie de l'électorat, un taux de participation élevé et l'absence quasi-totale de violence et de fraude liée aux élections, l'auteur note que la population a largement intériorisé la démocratie. Cependant, l'auteur souligne que cette appropriation dans ce contexte ne devrait pas seulement signifier adoption mécanique des procédures mais elle devrait impliquer aussi leur transformation. Cela dit, l'auteur constate que la décentralisation au Bénin renforce les logiques rentières, étend l'ampleur du champ de négociation des politiciens béninois et n'a fait que neutraliser la domination du national sur le local que de façon limitée. À l'instar des deux travaux ci-dessus, Bierschenk (2005) évalue la décentralisation à travers l'interaction des acteurs, le comportement et les stratégies des acteurs. Ce rapprochement nous amène à classer le travail de ce dernier dans une approche par les acteurs et relationnelle du pouvoir.

En étudiant la décentralisation au Bénin, Le Meur (2006), Anthropologue et Directeur de recherche en anthropologie sociale se préoccupe davantage de l'effectivité des lois sur la

décentralisation et des réalités vécues dans les arènes locales. Comme le démontre l'étude de Langley et al (2005), les résultats de l'étude de Le Meur (2006) montrent une certaine difficulté dans l'application des lois sur la décentralisation bien que celles-ci ont été mise en œuvre avec un grand retard. Pour l'auteur, cette réticence des autorités à mettre en application ces lois sur la décentralisation s'explique par les différentes manœuvres et hésitations politiques de ces dernières. Ainsi, selon l'auteur, ces hésitations ont eu des effets asphyxiants sur les instances locales (ceci peut être expliqué par exemple par un déficit de légitimité ou encore « un vide institutionnel »). En ramenant la focale d'analyse sur les réalités vécues au niveau des arènes locales, Le Meur (2006) constate que ce déficit de légitimité ou ce vide institutionnel est mis à profit par d'autres instances potentiellement concurrentes telles que les pouvoirs politiques traditionnels, le champ religieux et le monde associatif etc. Cela dit, on assiste à des logiques concurrentielles dans les arènes locales qui prennent en compte les mécanismes de drainage et de distribution des ressources locales (terres et migrants) et les aides au développement. Ces logiques concurrentielles s'expliquent aussi par les différentes stratégies mises en place par ces acteurs pour atteindre chacun son objectif. Ce qui entraîne dans la plupart des cas des conflits de compétence et de légitimité, des conflits identitaires, le népotisme et la corruption. Dans son travail, on remarque que l'auteur utilise des critères d'évaluation comme l'application des lois, la distribution des responsabilités et des ressources locales et les pratiques des acteurs pour analyser la politique de décentralisation. Ces critères d'évaluation selon notre tableau du cadre analytique sont rangés dans les approches juridico-administrative, socio-anthropologique du développement et relationnelle du pouvoir. Ce qui laisse affirmer que le travail de Le Meur (2006) s'inscrit à la fois dans une perspective institutionnelle et de la sociologie politique.

Aguemon (2013) analyse la décentralisation au Bénin dans sa thèse de doctorat pour l'obtention de son grade de docteur en sciences politiques et sociales. Comme Bierschenk et Olivier de Sardan (1998, 2003), Aguemon (2013) choisie d'analyser cette réforme à travers les interactions des acteurs autour d'une action publique décentralisée dans une commune du Bénin. L'action analysée était « la lutte contre le stationnement anarchique de gros-porteurs dans Bohicon » et constituée de deux composantes principales : mettre en place une infrastructure pour le stationnement des gros porteurs appelée parking gros porteurs et des règles de stationnement censées être appliquées à l'ensemble des acteurs concernés par le trafic de cette catégorie de véhicules. Cette action mettait en relation plusieurs acteurs locaux tels que : le Conseil Communal, l'administration communale, le Fonds d'Investissement des

Villes Secondaires (FIVIS/KFW), les conducteurs de gros-porteurs, les transporteurs ou propriétaires de gros-porteurs regroupés au sein de deux (2) syndicats, les mécaniciens de gros-porteurs, les commerçants de la ville (les grands commerçants notamment) et la population. Les résultats de cette analyse montraient que cette action de lutte contre le stationnement anarchique de gros porteurs résulte d'un jeu de pouvoir entre partisans, opposants, opportunistes, prestataires, facilitateurs, lobbyistes, régulateurs et attentistes. Cela dit, les différents acteurs ont activé de nombreuses ressources politiques de pouvoir pour atteindre chacun son intérêt. À certains moments du processus, l'auteur déduit une forte centralité du Conseil Communal dans la mise à l'agenda d'une part et le rôle des clivages politiques dans le choix du site devant abriter les infrastructures du parking gros-porteurs d'autre part. À d'autres endroits encore du processus, les résultats montrent des formes de dépendances et interdépendances horizontales entre les acteurs mais centrées sur des conflits. Ces formes de dépendances et interdépendances horizontales étant centrées sur des conflits, engendrent des dépendances et interdépendances verticales. Ce qui offrait une occasion de relégitimation à l'État central en raison du besoin d'arbitrage ou de régulation. En focalisant son analyse sur les interactions des acteurs, l'auteur a pu détecter quelques événements et pratiques qui lui ont permis d'étendre son étude sur cette réforme. En prenant appui sur les différents facteurs soulevés par l'auteur, on constate que ce dernier priorise les approches par les acteurs et relationnelle du pouvoir dans son analyse pour mieux appréhender la politique de décentralisation au Bénin.

Kpatchavi (2015), Docteur en anthropologie du paludisme et Professeur titulaire des universités en anthropologie de la santé au Bénin, évalue la politique de décentralisation au Bénin par rapport à la reddition de comptes, la participation citoyenne et quelques pratiques des acteurs. Pour l'auteur, c'est en mettant en œuvre l'exercice de la reddition de comptes qu'il peut y avoir rapprochement entre les décideurs et les citoyens, la participation des citoyens à la chose publique et une prise en compte permanente de l'intérêt et la demande de ces derniers. Il poursuit en démontrant que la mise en place de ce principe de reddition de comptes peut permettre de comprendre aussi le comportement des différents acteurs concernés par cette réforme de décentralisation. C'est d'ailleurs pour cela, l'auteur pense qu'en termes de décentralisation, l'exercice de la reddition de comptes renvoie au concept de gouvernance locale. Suite aux investigations, les résultats de l'étude montrent d'abord que la loi no 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin stipule clairement que « le Maire doit impliquer tous les acteurs et

rendre compte de l'élaboration et de l'exécution du budget de la commune au supérieur hiérarchique, au conseil et à la Chambre des comptes ainsi qu'au public ». Cependant, l'auteur constate que dans la réalité, les élus locaux pensent qu'il serait inconcevable de demander à un élu local de rendre compte à un non-élu et surtout dans un contexte de pauvreté et d'analphabétisme. Les élus locaux pensent que les populations ne disposent d'aucun moyen de vérifier la crédibilité des chiffres, puisqu'elles sont des analphabètes et ont d'autres soucis à régler. D'autres élus pensent même que c'est la déconcentration qui freine l'exercice de la reddition de comptes en raison du fait que le Maire est incapable de demander aux prestataires des services déconcentrés de rendre compte car ces derniers dépendent hiérarchiquement et administrativement de l'État. Les résultats de l'étude démontrent également que certains élus affirment qu'en cas de promotion de la reddition des comptes, cela pourrait les déclasser et les priver des ressources de l'État. Certains usagers constatent que les rapports sociaux influencent aussi la reddition de compte. Pour eux, bien que la décentralisation facilite le rapprochement de l'administration de l'administré, cette réforme limite l'exercice du contrôle citoyen. Cela s'explique par le fait que la décentralisation vient renforcer les liens familiaux et politiques. En renforçant ces liens, il se trouve être difficile à un parent élu ou un élu de la même famille politique de rendre compte à ses proches. D'après notre cadre théorique, tous ces facteurs que sont la reddition de compte, le comportement des acteurs, les rapports entre l'État et les collectivités territoriales qui permettent à l'auteur d'étudier la politique de décentralisation au Bénin s'inscrivent dans une analyse normative, juridico-administrative et par les acteurs. D'où le travail de Kpatchavi (2015) rentre à la fois dans une perspective institutionnelle et de la sociologie politique.

On remarque que ces études menées par ces auteurs anthropologues et sociologues s'adressent aux universitaires qui se basent simplement sur les approches normative et juridico-administrative pour analyser la politique de décentralisation au Bénin.

Le tableau 6 ci-dessous illustre la classification de ces documents selon les deux perspectives développées dans notre cadre théorique.

**Tableau 6: Classification des documents selon chaque perspective**

Perspectives Références	Perspective institutionnelle		Perspectives de la sociologie politique		
	Approche normative	Approche juridico-administrative	Approche par les acteurs	Approche socio-anthropologique du développement	Approche relationnelle du pouvoir
Amoussouga et Dedehouanou (2015)	X	X			
Hounmenou (2018)	X				
Rohegude et Plançon (2009)		X			
Langley et al (2005)	X	X			X
Akouete (2012)	X	X			
Shambouy (2017)	X	X			X
Bierschenk et Olivier de Sardan (1998)			X	X	X
Bierschenk et Olivier de Sardan (2003)				X	X
Bierschenk (2005)			X		X
Le Meur (2006)		X		X	X
Aguemon (2013)			X		X
Kpatchavi (2015)	X	X	X		

### 3.2.4 Conclusion partielle

L'étude exploratoire des documents issus de la littérature académique nous montre que l'analyse de la décentralisation au Bénin se fait suivant la discipline des auteurs. Comme le démontrent les résultats des travaux examinés ci-dessus, on se rend compte que dans la littérature académique, les auteurs en sciences économiques, en droit et en sciences du sport, analysent la décentralisation à partir des approches normative et juridico-administrative

(perspective institutionnelle). Pour ces auteurs, l'analyse de la décentralisation se fait à travers le rapprochement des décideurs des citoyens, la participation citoyenne, la réduction de la pauvreté et des inégalités socio-spatiales, la corruption, le développement local, la prestation des services publics aux citoyens, le transfert des compétences et des ressources par l'État aux collectivités locales, l'ingérence de l'État dans la gestion locale.

Contrairement à cette première catégorie d'auteurs, les auteurs en sociologie, en anthropologie et en science politique et sociale étudient la décentralisation à partir de l'approche par les acteurs, l'approche socio-anthropologique du développement et l'approche relationnelle du pouvoir (perspective de la sociologie politique). Cette deuxième catégorie d'auteurs perçoit la décentralisation à travers les pratiques des acteurs à l'échelle locale. Pour eux, c'est en cherchant à détecter et à comprendre la diversité des situations vécues tant au niveau national qu'au niveau local, qu'on peut arriver à mieux appréhender la réforme de décentralisation. Ceci étant dit, ces auteurs analysent la décentralisation à travers le comportement, les stratégies, les interactions des acteurs, les jeux de pouvoirs et les ressources activées par chaque acteur pour atteindre ses intérêts.

Quant aux auteurs en études du développement et en études urbaines, représentant la troisième catégorie d'auteur, ils analysent la décentralisation à travers une approche mixte. C'est-à-dire, ces auteurs, étudient cette politique en se basant à la fois sur la perspective institutionnelle et de la sociologie politique. Contrairement aux auteurs des deux premières catégories, les auteurs de la dernière catégorie utilisent les critères issus des deux différentes perspectives pour analyser la politique de décentralisation au Bénin.

En s'appuyant sur ces observations, on note que l'étude de la décentralisation béninoise dans la littérature académique ne se fait pas seulement de façon formelle et matérielle ; elle se fait aussi à travers les événements vécus dans les arènes politiques locales. Cette initiative des auteurs sur l'étude de la décentralisation dans la littérature académique reste salutaire en raison du fait que ces derniers cherchent vraiment à s'éloigner de la lecture du droit public et à s'intéresser aux réalités vécues au niveau local. Or, en privilégiant uniquement les réalités vécues au niveau local pour étudier la décentralisation, les auteurs risquent de biaiser certains paramètres venant du niveau central et qui peuvent s'avérer importants dans l'analyse de cette politique. Reconnaisant ainsi que la décentralisation constitue un phénomène très vaste prenant en compte plusieurs niveaux de gouvernements, il serait important de considérer tous ces différents niveaux lors de l'étude de cette politique afin de comprendre de manière plus globale ce phénomène au Bénin. Ceci étant dit, il serait

important d'apporter de nouvelles approches à l'étude de la décentralisation au Bénin et c'est ce que nous allons essayer de faire dans la section suivante de notre travail.

### **3.3 Analyse des résultats et discussion**

#### **3.3.1 Analyses des résultats obtenus**

Bien que les résultats ne soient pas similaires dans les deux types de littératures explorées, on constate quand même qu'en général, la décentralisation au Bénin est étudiée selon deux grandes perspectives notamment la perspective institutionnelle et la perspective de la sociologie politique. Comme dans l'une ou l'autre littérature, les auteurs faisant usage de la perspective institutionnelle analysent la décentralisation à travers le rapprochement des décideurs des citoyens, la participation citoyenne, la réduction de la pauvreté et des inégalités socio-spatiales, la corruption, le développement local, la prestation des services publics aux citoyens, le transfert des compétences et des ressources par l'État aux collectivités locales, l'ingérence de l'État dans la gestion locale et le pouvoir limité des instances locales. Par contre, ceux qui privilégient la perspective de la sociologie politique analyse cette réforme à travers les événements et pratiques vécus à l'échelle locale. Autrement dit, ils analysent la décentralisation par rapport aux comportements, stratégies et interactions des acteurs, aux jeux de pouvoirs et aux différentes ressources activées par chaque acteur pour atteindre ses intérêts.

Les résultats obtenus démontrent que les auteurs des 16 documents collectés dans la littérature grise ont tous fait usage de la perspective institutionnelle pour analyser la décentralisation. Seulement deux de ces auteurs ont essayé d'aborder la perspective de la sociologie politique. Mais, leur usage de cette perspective reste très superficiel. Ces documents étant des rapports du gouvernement béninois, d'organismes internationaux et privés, on ose affirmer que les auteurs relevant de ces institutions analysent la décentralisation par rapport aux discours des institutions financières internationales et aux relations État/collectivités territoriales. On remarque que les auteurs se focalisent sur « l'approche top-down » des politiques publiques (caractérisée par un processus décisionnel centralisé, dans lequel les politiques sont élaborées par les dirigeants et les experts, puis mises en œuvre par les fonctionnaires) au sens de Hood (1983) pour comprendre le phénomène de la décentralisation au Bénin. Bien qu'Easton (1979) reconnaisse l'importance du processus décisionnel centralisé dans le modèle top-down, il souligne que cette approche ne prend pas en compte les opinions et les perspectives des citoyens lors de l'élaboration des

politiques publiques. Dans cette même optique, Simon (1945) affirme que l'approche top-down peut être efficace dans les situations où les règles et les procédures sont bien conçues, mais qu'elle peut également être inefficace dans les situations où les problèmes sont complexes et nécessitent une analyse plus approfondie. De ce fait, Lowi (1969) et Dahl (1961) constatent que l'approche top-down est souvent inefficace pour analyser les politiques publiques en raison du fait qu'elle est basée sur des hypothèses simplistes et sur la nature des problèmes et des solutions. Pour eux, les politiques publiques doivent être élaborées de manière plus décentralisée, en tenant compte des perspectives, des intérêts et des opinions des citoyens. C'est dans cette logique, Touré (2011) constate que la perspective institutionnelle a le mérite de dévoiler les objectifs énoncés de la décentralisation en Afrique.

En analysant la décentralisation en termes de production étatique des politiques publiques alors qu'il existe une multiplicité d'acteurs intervenant tant dans la construction des problèmes publics que dans les processus décisionnels et la mise en œuvre, les auteurs ont tendance à perdre de vue le local et n'enregistrent pas vraiment les pratiques des acteurs au niveau local. Ce qui amène souvent à sous-estimer l'interaction effective des acteurs et la diversité des situations vécues aux échelons infranationales alors qu'elles constituent un indicateur très important de l'efficacité de la gestion locale. Négliger l'étude de cette dimension locale serait en quelque sorte une manière de réduire l'étude de la décentralisation. En cherchant à appréhender les traits caractéristiques du système sociopolitique local, l'interaction effective de tous les acteurs et la diversité des situations vécues tant au niveau national qu'au niveau local, cela permettra non seulement de capter de manière plus globale les pratiques des acteurs mais aussi découvrir certains effets induits de la décentralisation que l'approche institutionnelle n'est pas en mesure de détecter.

Dans la littérature académique, 12 documents ont été collectés. Contrairement à la littérature grise, la présentation de ces documents a été faite selon la discipline des auteurs. Les résultats de notre analyse constatent que sur les 12 documents collectés, certains auteurs font usage de la perspective institutionnelle pour analyser la décentralisation, d'autres auteurs analysent cette politique à travers la perspective de la sociologie politique alors qu'une dernière catégorie d'auteur utilise à la fois les deux perspectives pour analyser cette réforme. Dans cette littérature, on remarque que les auteurs ne se focalisent pas uniquement sur l'analyse formelle et matérielle de la décentralisation. Ils vont au-delà de l'analyse formelle en analysant cette réforme à travers les événements et pratiques des acteurs. En adoptant la perspective de la sociologie politique, les auteurs ne perdent plus de vue le local et ses

interactions avec l'environnement sociétal. Comme le propose Hassenteufel (2011), la sociologie politique vise à rendre compte du caractère collectivement construit de l'action publique contemporaine. Cette perspective analyse la décentralisation non plus en termes de production étatique des politiques publiques, mais cherche à rendre compte de la diversité des acteurs (en partie non étatiques) de l'action publique. Dans cette perspective, on constate que les auteurs se basent sur « l'approche bottom-up » des politiques publiques ou les approches territoriales des politiques publiques pour analyser la décentralisation au Bénin. Pour les auteurs qui adoptent ces approches, c'est en ramenant la focale d'analyse vers le bas ou vers les territoires qu'on pourrait mieux appréhender les politiques publiques notamment la politique de décentralisation. Faure (2020) constatent que : « la potentielle territorialité du politique semble en effet une piste particulièrement stimulante pour décrypter le sens des récits locaux sur le bien commun ». Pour l'auteur, les espaces politiques locaux constituent un révélateur des politiques publiques en raison du fait que les actions publiques locales révèlent des tensions et des incertitudes caractéristiques des politiques publiques contemporaines (Faure, 2015). À la suite de Faure, Négrier (2015) fait des espaces locaux le fondement de nombreuses politiques publiques. Ce qui laisse comprendre que les politiques locales constituent l'unité de base de l'action publique. C'est d'ailleurs pour cela, Duran et Thoenig (1996, p. 582) affirment que « le territoire, plus que l'appareil d'État, constitue aujourd'hui le lieu de définition des problèmes publics ». C'est dans cette optique, Yin (2018) propose que les chercheurs utilisent l'approche "bottom-up" dans l'analyse des politiques publiques car cette approche permet d'examiner les interactions entre les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre de ces politiques. En utilisant cette approche, l'auteur pense que les chercheurs peuvent identifier les obstacles à la mise en œuvre des politiques publiques et proposer des solutions pour les surmonter. Cette manière d'analyser la politique de décentralisation laisse comprendre que la perspective de la sociologie politique met l'accent plus sur le caractère moins hiérarchisé du mode de fonctionnement et de la perte de capacité d'action autonome de l'État. Or, cet aspect sur lequel la sociologie politique met l'accent mérite d'être exploré car, malgré l'intérêt renouvelé pour le local, Douillet (2015) constate un risque d'enfermement dans un cercle de « territorialistes » et d'accumulation d'études de cas illustrant la montée en puissance des collectivités territoriales. Pour l'auteur, il ne s'agit pas de localiser l'analyse des politiques publiques mais de déterritorialiser l'analyse des politiques locales, pour englober les politiques locales dans des systèmes de relation qui ne sont pas que locaux mais beaucoup plus larges. En s'appuyant sur ces observations de Douillet, on note qu'une perspective de

la gouvernance multiniveaux serait une option complémentaire à la sociologie politique pour mieux étudier la politique de décentralisation au Bénin.

### **3.3.2 Plaidoyer pour une perspective de la gouvernance multiniveaux**

Il faut rappeler que la décentralisation constitue une politique censée poser les bases de la démocratie et donner un nouveau souffle à des régions en mal de développement. Cependant, analyser cette politique très vaste ne consiste pas seulement à l'étudier par rapport à ses objectifs prédéfinis, mais l'analyser à travers la notion de la gouvernance multiniveaux souvent adoptée comme cadre d'analyse de problèmes complexes. La gouvernance multiniveaux est vue comme une « forme de gouvernance dans laquelle le nombre de compétences est plus vaste que limité, et dans laquelle les compétences ne relèvent pas d'un nombre restreint d'ordres gouvernementaux, mais s'étendent à plusieurs sphères territoriales, où les compétences sont spécifiques et non générales et où les domaines de compétence sont pensés pour être flexibles plutôt que durables » (Hooghe et Marks, 2003, p. 237). À travers cette clarification, Benz (2007), nous apprend que les perspectives de la gouvernance multiniveaux s'intéressent à la manière dont plusieurs acteurs gèrent leurs interdépendances pour résoudre un problème commun. Pour Van der Heijden et al (2019), la caractéristique centrale des perspectives de la gouvernance multiniveaux reste le pouvoir de décision dispersé entre plusieurs acteurs et chaque acteur pouvant contribuer dans une certaine mesure à résoudre un problème commun. Comme on peut le comprendre, cette perspective est représentative de l'élargissement horizontal ou externe du gouvernement vers les organisations non gouvernementales et d'autres acteurs. En cherchant à comprendre comment se font les différentes combinaisons selon les dimensions telles que les enjeux d'interdépendances, les responsabilités statutaires, les types d'interactions, les règles en usage et le degré de dépendance des décideurs (Heinen et al, 2021), la perspective de la gouvernance multiniveaux pourrait nous permettre de comprendre de façon plus large le phénomène de la décentralisation au Bénin

Homsy et Warner (2019), établissent les conditions de fonctionnement d'une gouvernance multiniveaux. Pour eux, on parle de gouvernance multiniveaux lorsqu'il y'a une présence d'autorité pour sanctionner et coordonner, de capacités (ressources et techniques), de savoirs en co-construction (local/valeurs/confiance), de structures et d'engagement de la société civile (idées, expertise, engagement). En analysant la décentralisation à travers ces

conditions de fonctionnement, cela pourrait nous révéler les réalités que cache la mise en œuvre de cette politique publique au Bénin.

En clarifiant ces points forts de l'approche de la gouvernance multiniveaux dans cette dernière section, c'est une manière pour nous de proposer un cadre analytique très peu ou pas utilisé dans les travaux sur la décentralisation en Afrique. Le recours à cette approche dans l'analyse de la politique de décentralisation s'avère nécessaire pour plusieurs raisons. En se référant à notre cadre analytique utilisé pour ce travail, on remarque que les auteurs étudient la décentralisation à travers ses objectifs énoncés et les pratiques des acteurs à l'échelle locale. Cette façon d'analyser la décentralisation représente une avancée en raison du fait que certains auteurs n'étudient plus seulement cette politique en termes de production étatique des politiques publiques mais à travers l'interaction de plusieurs acteurs au niveau local. Cependant, on remarque que les approches présentées dans notre cadre analytique apportent des connaissances sur la décentralisation de façon fragmentée. Au moment où certaines approches se basent sur les objectifs énoncés de la décentralisation et l'appareil étatique pour étudier la décentralisation, d'autres privilégient la sphère locale dans l'étude de cette politique. Or, en analysant cette politique sur la base de certains paramètres, les auteurs laissent forcément de côté certains aspects de ce phénomène. C'est donc à ce niveau que l'approche de la gouvernance multiniveaux vient comme un bon intégrateur de fragment des connaissances déjà produites par les études antérieures. Bon intégrateur en ce sens que cette approche de la gouvernance multiniveaux embrasse plusieurs paramètres d'analyse. Elle prend en compte les éléments de contexte tels que la loi, les structures, les acteurs, la société civile et la culture politique. Elle porte sur le contrôle hiérarchique et la légitimité démocratique. Elle s'intéresse aussi aux types de conflits, aux formes de coordination et à l'importance des réseaux publics privés. C'est ce qu'illustre l'étude de Champagne (2013) sur les programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral dans le contexte canadien. L'auteur montre comment à travers une approche de la gouvernance multiniveaux, les programmes d'infrastructures municipales sollicitent un partage de responsabilités entre les trois ordres de gouvernement : fédéral, provincial et municipal. En cherchant à comprendre les arrangements institutionnels entre ces trois ordres de gouvernement, cela pourrait permettre d'avoir une compréhension plus approfondie de la politique de décentralisation. Dans cette même optique, Zeemering (2016) montre l'apport heuristique de la gouvernance multiniveaux dans l'étude des politiques publiques. En étudiant les politiques de durabilité urbaine dans la ville d'Ottawa et dans la région de la capitale nationale du

Canada, l'auteur confirme que l'approche de la gouvernance multiniveaux est un mouvement vers diverses expressions des relations intergouvernementales et de la coproduction de la société étatique. Autrement dit, l'auteur montre comment cette approche renforce l'engagement des forces sociales et des organisations non gouvernementales dans la prestation de programmes visant à améliorer la durabilité au niveau local. En analysant la décentralisation béninoise à travers la compréhension de tous ces facteurs abordés par la gouvernance multiniveaux et que notre cadre d'analyse n'arrive pas forcément à percevoir, nous en sommes convaincus que cela pourrait dévoiler les véritables effets de cette politique mais aussi les limites de l'État central.

De plus, comme l'explique Le Lidec (2020), dans la plupart des pays d'Afrique, les politiques de décentralisation sont mises à l'agenda à l'initiative de bailleurs de fonds ou d'organisations internationales dans le cadre de politiques de conditionnalité de l'aide. Ce qui laisse comprendre que la décentralisation est une politique plus vaste qui transcende les frontières nationales et dont les approches énumérés dans notre cadre analytique n'arrivent pas à expliquer ces phénomènes extérieurs. Cela explique une autre raison pour laquelle il faudra dépasser ces approches et aller vers de nouvelles perspectives comme celle de la gouvernance multiniveaux qui détiennent la capacité de percevoir de manière plus globale cette politique de décentralisation. C'est d'ailleurs pour cela dans sa contribution à la théorie de la gouvernance multiniveaux, Piattoni (2018) décrit l'espace théorique et définitionnel de ce concept comme tridimensionnel, c'est-à-dire comme ayant définitivement des dimensions de restructuration de l'État, d'élaboration des politiques et aussi de mobilisation politique. Pour lui, ces trois dimensions sont interconnectées par des dynamiques qui trouvent leur origine au niveau national, infranational ou supra-/transnational. Pour appuyer son analyse, l'auteur montre que l'élaboration des politiques contemporaines, qui en Europe trouve souvent son origine au niveau supranational, nécessite l'activation simultanée de plusieurs autres niveaux de gouvernement afin de produire des décisions politiques partagées et de garantir leur mise en œuvre efficace. Ainsi, l'approche de la gouvernance multiniveaux signale l'importance d'affronter à la fois les forces mondiales et les conditions locales. En faisant cela, les décisions politiques supranationales peuvent déclencher la mobilisation politique des acteurs à différents niveaux territoriaux ; une situation qui peut avoir aussi des effets de restructuration de l'Etat. En ramenant cette analyse au niveau de la politique décentralisation, cela permet non seulement de prendre en compte tous les ordres de

gouvernement dans l'élaboration de cette politique mais de mesurer également les actions de tous les acteurs à chaque niveau de gouvernement et de décision.

Eu égard à toutes ces clarifications, on retient que dans l'analyse de la décentralisation, l'approche de la gouvernance multiniveaux détient trois grandes potentialités. D'abord, plus que les approches présentées dans notre cadre d'analyse, l'approche de la gouvernance multiniveaux rassemble les différentes connaissances fragmentaires qui existent déjà en prenant en considération tous les ordres de gouvernements dans l'analyse de la politique de décentralisation. Ensuite, cette approche de la gouvernance multiniveaux permet de comprendre la politique de décentralisation à travers non seulement les situations vécues à l'intérieur du gouvernement mais aussi l'extérieur de celui-ci. Enfin, comme notre cadre analytique, ce concept de gouvernance multiniveaux favorise encore les structures décentralisées plutôt que hiérarchisées et accordent une plus grande place aux organisations non gouvernementales dans l'élaboration et la mise œuvre de politiques ainsi qu'à l'élaboration participative de politiques. Ces différentes remarques nous amènent à confirmer que l'approche de la gouvernance multiniveaux a des incidences sur l'étude de l'administration publique et paraît être un idéal dans cette réforme décentralisatrice en raison du fait qu'elle détient tout le potentiel pour réformer l'administration publique béninoise.

## **Conclusion**

La fragilisation progressive de l'État béninois au cours de son histoire et les multiples revendications des réformes démocratiques par sa population ont ouvert les portes à la Conférence des forces vives de la nation de 1990. Au cours de cette Conférence, les bases des réformes de démocratisation et de décentralisation fut fondées. Cependant, il fallut attendre mars 2003 pour voir l'installation des premiers conseils communaux dans le cadre de la nouvelle réforme de décentralisation au Bénin. De 2003 à aujourd'hui, le Bénin a acquis 20 ans d'expériences en matière de décentralisation. Cela dit, il est important de chercher à savoir comment les auteurs perçoivent cette politique au Bénin. Puisque, en ne cherchant pas à comprendre comment cette politique est analysée, les auteurs risqueront de rester sur le même style de produire la connaissance sur cette politique et cela pourrait empêcher l'avancement des savoirs. Or, lorsque les connaissances sur cette politique n'évoluent pas, cela ne permettrait pas à la société de trouver les réels problèmes liés à cette politique afin de trouver les réelles solutions pour corriger ces problèmes. C'est dans cette optique que notre présent travail a cherché à comprendre non seulement comment les auteurs produisent la connaissance sur cette réforme de décentralisation au Bénin, mais d'apporter aussi de nouvelles connaissances qui pourront aider à mieux percevoir cette politique très vaste en Afrique et plus précisément au Bénin.

La littérature consultée dans le contexte africain nous révèle que les écrits sont très limités en raison du fait que les auteurs ont tendance à seulement analysé cette politique de décentralisation à travers ses objectifs et les pratiques des acteurs au niveau local afin d'obtenir certains résultats. La plupart de ces auteurs faisant usage de la perspective institutionnelle analysent cette politique à travers les discours des institutions internationales (objectifs de la décentralisation) et les rapports État/Collectivités locales. Quant aux études récentes, elles commencent par percevoir cette politique à travers les pratiques des acteurs et les réalités vécues au niveau locale en adoptant la perspective de la sociologie politique.

En prenant appui sur cette littérature, nous avons analysé le cas du Bénin afin de confirmer cette tendance observée dans l'analyse de cette politique en Afrique. Pour y arriver, nous avons adopté une analyse documentaire. D'une part, nous avons collecté les documents de type rapport de la littérature grise. D'autre part, les documents de type articles scientifiques, thèses et mémoires ont été tirés de la littérature académique.

Les résultats obtenus de la littérature grise montraient une nette domination de la perspective institutionnelle (approche normative et juridico-administrative) dans l'étude de la décentralisation au Bénin. Dans cette littérature, les auteurs analysent la décentralisation de façon formelle et matérielle. Ils analysent cette politique à travers le rapprochement des décideurs des citoyens, la participation citoyenne, la réduction de la pauvreté et des inégalités socio-spatiales, la corruption, le développement local, la prestation des services publics aux citoyens, le transfert des compétences et des ressources par l'État aux collectivités locales, l'ingérence de l'État dans la gestion locale et le pouvoir limité des instances locales.

Par contre, dans la littérature académique, les résultats démontraient que les auteurs se basent soit sur la perspective institutionnelle, soit sur la perspective de la sociologie politique (approche par les acteurs, approche socio-anthropologique du développement et approche relationnelle du pouvoir) et même certains se basent à la fois sur ces deux perspectives pour étudier la politique de décentralisation au Bénin. Les auteurs faisant usage de la perspective de la sociologie politique analysent la décentralisation à travers les pratiques des acteurs à l'échelle locale.

Ces résultats issus de notre étude sur la décentralisation au Bénin confirment la tendance observée dans la littérature consultée en contexte africain. Or, comme nous pouvons le constater, la perspective institutionnelle a l'avantage de dévoiler les objectifs énoncés de la décentralisation dans les pays africains. Elle privilégie l'examen des institutions formelles et n'arrive pas à capter les pratiques des acteurs. Autrement dit, cette perspective reste muette sur les traits caractéristiques du système sociopolitique local. A l'inverse, la perspective de la sociologie politique permet aux auteurs de quitter la lecture du droit public. Elle prend en compte l'interaction effective des acteurs et la diversité des situations vécues dans les arènes politiques locales dans l'analyse de la décentralisation. En prenant en compte tous ces paramètres, la perspective de la sociologie politique permet de découvrir les effets insoupçonnés de la politique de décentralisation que la perspective institutionnelle n'est pas en mesure de déceler. Cependant, bien que cette perspective de la sociologie politique privilégie les interactions des acteurs dans l'analyse de la décentralisation, elle a tendance à beaucoup se focaliser sur le local et les interactions à l'intérieur des ordres verticaux de gouvernement et à porter moins d'attention sur les acteurs étatiques et les interactions externe au gouvernement. De plus, cette perspective ignore la prise en compte des instruments règlementaires et législatifs (lois) dans l'analyse de cette politique alors que ces

paramètres restent très importants car cette politique de décentralisation est bâtie sur une multitude de règles et lois qui sont censées orienter les conduites des acteurs.

Eu égard aux limites que présente notre cadre d'analyse des travaux étudiant la décentralisation au Bénin, notre présente étude propose de nouvelles façons de percevoir la politique de décentralisation au Bénin. Notre étude nous amène à suggérer d'analyser la décentralisation à travers l'approche de la gouvernance multiniveaux. Cette approche étant vue comme une « forme de gouvernance dans laquelle le nombre de compétences est plus vaste que limité, et dans laquelle les compétences ne relèvent pas d'un nombre restreint d'ordres gouvernementaux, mais s'étendent à plusieurs sphères territoriales, où les compétences sont spécifiques et non générales et où les domaines de compétence sont pensés pour être flexibles plutôt que durables » (Hooghe et Marks, 2003, p. 237), elle permettra de voir la politique de décentralisation sur tous ces aspects. En cherchant à comprendre comment se font les différentes combinaisons selon les dimensions telles que les enjeux d'interdépendances, les responsabilités statutaires, les types d'interactions, les règles en usage et le degré de dépendance des décideurs (Heinen et al, 2021), l'approche de la gouvernance multiniveaux peut dévoiler les enjeux de la décentralisation, les pratiques des différents acteurs internes et externes, les effets insoupçonnés et pervers de cette politique. Autrement dit, l'approche de la gouvernance multiniveaux va au-delà des approches institutionnelles et de la sociologie politique pour étudier la décentralisation. Par conséquent, nous émettons notre hypothèse selon laquelle l'approche de la gouvernance multiniveaux serait le cadre théorique approprié pour étudier les politiques de décentralisation en Afrique et plus précisément au Bénin.

Cette présente étude est d'une véritable utilité pour les chercheurs dans le contexte africain en raison du fait qu'elle apporte une nouvelle façon d'analyser la décentralisation. En relevant les insuffisances des anciennes approches utilisées pour étudier la décentralisation en Afrique et au Bénin, cette étude poussera plusieurs académiciens à adopter l'approche de la gouvernance multiniveaux pour analyser non seulement la décentralisation mais aussi d'autres politiques publiques. En adoptant cette nouvelle approche d'analyse, cela permettra de mieux comprendre l'évolution des politiques publiques, en particulier des politiques de décentralisation afin d'améliorer et de réformer continuellement l'administration publique africaine et béninoise.

## Bibliographies

Adjaho R., (2004). *Décentralisation : La question de la tutelle de l'État sur les collectivités locales*.

Agrawal, A., & Ribot J. (1999). *Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and West African Cases*. *The Journal of Developing Areas*, 33(4), p. 473–502. <http://www.jstor.org/stable/4192885>.

Aguemon, D. (2013). *Décentralisation, action publique et pouvoir : cas de deux communes du Bénin*, Thèse de doctorat en sciences politiques et sociales, Université catholique de Louvain, p. 305.

Akindès F. et Tokpanou V. (2005). *Le contrôle citoyen de l'action gouvernementale en République du Bénin : une lecture sociologique*, Institut de Recherche des Nations Unies pour le Développement Social (UNRISD).

Akouete D. C. (2012). *Décentralisation et politiques sportives locales au Bénin (2003-2008)*, Thèse en vue de l'obtention du doctorat, Université Toulouse 3 Paul Sabatier (UT3 Paul Sabatier), p. 308.

Altinok, N. et Lakhal, T. (2004). *La Banque Mondiale et la réforme de l'État en Afrique : pourquoi va-t-on droit dans le mur ?*, Communication présentée au colloque « Les transformations du capitalisme contemporain, faits et théories : État des lieux et perspectives », tenu les 31 mars, 1er et 2 avril 2004, 3ème journées d'études du LAME, Universités de Reims, Champagne-Ardenne.

Ambassade de la République du Bénin en Allemagne (2020). *Système Politique du Bénin*, <http://www.ambassadebenin.de/fr/le-benin/systeme-politique.html>.

Amoussouga F.G. et Dedehouanou G.M.A (2015). *Essai sur la décentralisation financière et l'accès aux services sociaux de base au Bénin*, *Revue d'Analyse des politiques économiques et financières*, 1, 1, p. 7 - 40.

Awoudo K. F. (2005). *Le mal transhumant : les infidélités politiques dans le Bénin démocratique*, *Fondation Konrad Adenauer au Bénin*; Ed. Tundé, Cotonou, p. 207.

Bako-Arifari N., Doevenspeck M. et Singer U. (2004). *Politique locale et stratégies de mobilisation de ressources financières à l'échelle communale au Bénin*, In Hilhorst T. et Baltissen G. (éds.), *Financer la décentralisation rurale : Taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali*, Série : Décentralisation et gouvernance locale, *Amsterdam, KIT Publishers, Amsterdam, Institut Royal des Tropiques (KIT)*, p. 16-44.

Banque mondiale (2000). *Le développement au seuil du XXIe siècle. Rapport sur le développement dans le monde, 1999-2000* (21e éd.). Paris : Eska.

Bedasso B. (2021). *Compétences institutionnelles et du personnel en ce qui concerne la décentralisation budgétaire au Bénin*, Série de rapports d'évaluation des Compétences en GFP 2, p. 53.

Benin Consulting Group (2012). *Evaluation de la politique nationale de décentralisation et de déconcentration*, Rapport final, p. 62.

Benz, A. (2007). *Multi-level governance*. In: Arthur Benz, Susanne Lützung Schimank, Uwe & Simonis, Georg (Eds.), *Handbuch Governance*. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, p. 297-310. VS Verlag für Sozialwissenschaften j GWV Fachverlage GmbH, S.

Bierschenk T. (2005). *L'appropriation locale de la démocratie : Analyse des élections municipales à Parakou, République du Bénin, 2002/03*, Institut für Ethnologie und Afrikastudien/ Department of Anthropology and African Studies, Johannes Gutenberg-Universität, Forum 6, D-55099 Mainz, Germany, p. 40.

Bierschenk T and J.P. Olivier de Sardan (2003). *Powers in the Village: Rural Benin Between Democratisation and Decentralisation*, Africa, 73, p. 145-173, <https://doi.org/10.3366/afr.2003.73.2.145>.

Bierschenk, T. et J. P. de Sardan Olivier (1998). *Les arènes locales face à la décentralisation et à la démocratisation*, in T. Bierschenk and J. P. Olivier de Sardan (eds) *Les pouvoirs au village, Le Benin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris: Khartala, p. 11–51.

Boko, S. H. (2002). *Decentralization: Definitions, Theories and Debate*. In: *Decentralization and Reform in Africa*. Springer, Boston, MA. <https://doi.org/10.1007/978-1-4615-1111-3>, 1.

Böckenförde, M. (2011). *A Practical Guide to Constitution Building: Decentralized Forms of Government*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), p. 346.

Bouvier, P. (2000). *La socio-anthropologie*. Paris : Armand Colin.

Cabinet Pero Sarl (2017). *Rapport d'évaluation du plan de développement communal 2008-2017 de la commune de Cotonou*, République du Bénin, p.50.

Caldeira E., Rota-Graziosi G. (2014). *La décentralisation dans les pays en développement : une revue de la littérature*, *Revue d'économie du développement*, 4, 22, p. 5-37.

Castor S. (1998). *Décentralisation et processus de démocratisation*, *Journal of Haitian Studies*, 3/4 (1997-1998), p. 4-14.

Champagne, E. (2013). *Les programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral : une analyse de la gouvernance multiniveau au Canada*, *Télescope*, 19, 1, p. 43-61.

Chauveau, J.- P. (1998). *Quelle place donner aux pratiques des acteurs*. Dans P. Lavigne Delville (Éd.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale?* p. 36-39, Paris : Karthala/Coopérative Française.

Codjo C. (2008). *Démarche participative dans la conduite des actions de développement au Bénin : cas de trois communes de Nikki, Boukoumbe et Cobly*, Institut Africain de Professionnalisation en Management (IAPM), Mémoire de fin de formation de master, p. 73.

Cohen M., March J., Olsen J. (1972). *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, *Administrative Science Quarterly*, 17, p. 1-25 (trad. fse dans March, 1991).

- Corcuff P. and Sanier M. (2000). *Politique publique et action stratégique en contexte de décentralisation: Aperçus d'un processus décisionnel "après la bataille"*, *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 55e Année, 4 (Jul. - Aug., 2000), p. 845-869.
- Craig, J. (2001). *Local democracy, democratic decentralisation and rural development: theories, challenges and options for policy*. *Development Policy Review*, 19, 4, p. 521-532.
- Crook, R. C. (2003). *Decentralisation and poverty reduction in Africa: the politics of local-central relations*. *Public Administration and Development*, 23, 1, p. 77-88.
- Dahl R. (1961). *Who governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press (trad. fse 1971).
- Dan A. (2011). *La sortie de crise par l'action collective : l'exemple de la démocratisation du Bénin*, *Les Cahiers de la Revue Défense Nationale*, Travaux préparatoires au colloque organisé par l'École de guerre, l'École nationale d'administration et l'École des Hautes études commerciales à l'École militaire le 28 avril 2011, [en ligne], [www.tempsdeladecision.fr](http://www.tempsdeladecision.fr).
- Dick-Sagoé, C. (2020). *Decentralization for improving the provision of public services in developing countries: A critical review*, *Cogent Economics & Finance*, 8:1, 1804036, DOI: 10.1080/23322039.2020.1804036.
- Diop, M. C., & Diouf, M. (1992). *Enjeux et contraintes politiques de la gestion municipale au Sénégal*. *Revue canadienne des études africaines*, 26, 1, p. 1-23.
- Douillet A-C (2015). *Trois regards sur les politiques publiques vues du local*, Dans *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Sous la dir De Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Presses de Sciences Po*, p. 319-348.
- Duran P. et Thoening J-C (1996). *L'État et la gestion publique territoriale*, *Revue française de science politique*, 46 (4), p. 580-623.
- Durufié G. (1988). *L'ajustement structurel en Afrique (Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar)*, Paris, Karthala, p. 208.
- Easton, D. (1979). *A systems analysis of political life*. A Phoenix book, Chicago: University of Chicago Press, p. 507.
- Falleti (2005). *A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective*, *American Political Science Review*, 99, 3, p. 327-346.
- Falilou M.C., Karla V. (2006). *Evaluation du thème « Appui à la décentralisation et gouvernance locale au Bénin*, Coopération Belge au développement, *Centre d'Expertises Politiques et Institutionnelles en Afrique*, *Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement*, p. 480.
- Faure A. (2020). *Action publique territoriale*, Dans *Dictionnaire des politiques territoriales*, sous la dir De Pasquier Romain ; Guigner Sébastien ; Cole Alistair, *Presses de Sciences Po*, p. 29-34.

Faure A. (2015). *Trois regards sur les politiques publiques vues du local*, Dans Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ? Sous la dir De Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Presses de Sciences Po*, p. 319-348.

Félix J. (1996). *L'élaboration de la politique de décentralisation au Mali : des logiques plurielles*, *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 11, p. 16, DOI : <https://doi.org/10.4000/apad.861>.

Foucault, M. (1976). *La volonté de savoir*. Paris : Gallimard.

Friedberg E. (1993). *Le Pouvoir et La Règle*, Paris, Ed. du Seuil.

Gazibo M. (2010). *Introduction à la politique africaine*, *Presses de l'Université de Montréal*, p. 292.

Geilfus F., Tossou J. B., Hounkpe E. R. C., Denadi S. D. (2014). *Evaluation final du Projet d'Appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement économique local au Bénin (PA3D)*, UNCDF, p. 179.

Gogue T. A. (2001). *Gouvernance en Afrique : État des lieux, Etudes et recherches économiques*, No 67, Banque africaine de développement, p. 52.

Grémion C. (1979). *Profession : décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Paris, Gauthier-Villars.

Grob L. (2018). *Successfully promoting decentralisation: The potential of the multi-stakeholder approach*, *German Development Institute /Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)*, p. 4.

Gueye B. (2009). *La démocratie en Afrique : succès et résistances*, *Pouvoirs*, 2009/2, 129, p. 5-26.

Hassenteufel P. (2011). *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, p. 318.

Heinen D., A. Arlati & J. Knieling (2022). *Five dimensions of climate governance: a framework for empirical research based on polycentric and multi-level governance perspectives*, *Environmental Policy and Governance*, (First published: 06 October 2021), 32, 1, p.56-68.

Henry, A. (2009). *Centralisation, décentralisation et accès aux services urbains: le cas de l'enlèvement des ordures ménagères à Abidjan*. *Belgeo. Revue belge de géographie*, (3-4), p. 425-438.

Homsy, George C., Z. L. & M. E. Warner (2019). *Multilevel Governance: Framing the Integration of Top-Down and Bottom-Up Policymaking*, *International Journal of Public Administration*, 42:7, p. 572–582.

Hood, C. (1983). *The tools of government. Public policy and politics* Chatham, N.J.: Chatham House, 1986, 1st American ed., p. 178.

Hooghe, L., & Marks, G. (2003). *Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance*. *The American Political Science Review*, 97(2), p. 233–243.

Hounmenou G. B. (2018). *Décentralisation et choix de production collective des acteurs locaux: analyse d'expériences au Bénin*, *Revue des études multidisciplinaires en sciences économiques et sociales (REMSES)*, 9, p. 167-192.

Jacob J. et alii (2009). *L'action publique dans la commune de Réo (Sanguié, Burkina Faso). Surpolitisation et sur-personnalisation des institutions locales*, Étude Recit 26, Ouagadougou, *Laboratoire Citoyennetés*, p. 51.

KFW Banking Group (2020). *Ex post evaluation–Bénin, Programme d'appui à la décentralisation et au développement communal*, Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Local, p. 10.

Kinninvo F. (2018). *Les 15 ans de décentralisation au Bénin : les acquis, les défis et les perspectives*, *Observatoire citoyen d'analyse des politiques économiques et de suivi de l'intégration régionale en Afrique*, Réf : 01/0702/2018/AFRIPERF-Press, p. 7.

Kougniazonde C. (2008). *Historique des partis politiques au Bénin des indépendances à nos jours*, In J. N. Engels, A. Stroh et L. Wantchekon (éds.), *Le fonctionnement des partis politiques au Bénin*, Friedrich Ebert Stiftung (FES, Bénin), p. 23-52.

Kourouma S. (2004). *La décentralisation, projet de la société guinéenne*, 11, 3, pp. 22-25.

Kpatchavi A. C. (2015). *Les collectivités locales décentralisées à l'épreuve de la reddition de comptes au Bénin : Regard anthropologique sur la gouvernance par le bas en contexte de développement local*, dans *Repenser la légitimité de l'État africain à l'ère de la gouvernance partagée*, sous la dir De Gazibo Mamoudou et Moumouni, Charles, 1 ed. *Presses de l'Université du Québec*, p. 127-144. doi:10.1353/book.57302.

Lalanne F. (2004). *Les hauts et les bas de l'opposition parlementaire. Séquence électorale au Bénin, du 15 décembre 2002 au 30 mars 2003*. CORUS-EPIL, Bordeaux, p. 13.

Langley, P., Mondjanagni A., Fade B., Gbedo J. E., Zourkaineny B. Z. et Moussiliou A. (2005). *Les premiers pas des communes au Bénin : Enseignements du processus de la décentralisation*, In Baltissen G. et Hilhorst T. (éds.), *Décentralisation et gouvernance locale*, Bulletin 371, Amsterdam, *Institut Royal des Tropiques (KIT), Amsterdam, KIT Publishers*, p. 80.

La territoriale (2022). *Dossier réforme structurelle du secteur de la Décentralisation au Bénin: étapes franchies et perspectives*, *Témoignage de Valère Sêtonnougbo, Préfet du Plateau*, *Le magazine trimestriel d'information sur la décentralisation et la déconcentration*, No 30, Ministère de la décentralisation et de la gouvernance locale, p. 28-33.

Lauzon N. et Bossard L. (2005). *Processus de décentralisation et développement local en Afrique de l'Ouest*, Communication présentée aux Journées 2005 des Attachés de la coopération belge, Bruxelles, p. 13.

Lavigne Delville P. (2017). *Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays sous régime d'aide*, *Anthropologie & développement*, 45, p. 33-64.

Leftwich, A. (1993). *Governance, democracy and development in the third world*, *Third World Quarterly*, 14(3), p. 605-624.

- Le Lidec P. (2020). *Décentralisation*, Dictionnaire des politiques territoriales, sous la dir De Pasquier Romain ; Guigner Sébastien ; Cole Alistair, *Presses de Sciences Po*, p. 126 à 131.
- Le Meur, P.Y., Bierschenk T. et Floquet A. (1998). *L'État est-il soluble dans la société civile? Le Bénin rural avant la décentralisation*, *Décentralisation, pouvoirs locaux et réseaux sociaux*, Bulletin de l'APAD, n°16, p. 19-40.
- Le Meur P.Y. (2006). *Gérer l'attente : le Bénin rural face à la décentralisation*, *Décentralisation et pouvoirs en Afrique*, p. 343-361 [en ligne], <http://horizon.documentation.ird.fr>.
- Leservoisière O. (2011). *Démocratisation et décentralisation en Afrique. Un exemple mauritanien*, *Dans Ethnologie française*, 3, 41, p. 443 à 452.
- Le Municipal (2006). *Forum national d'évaluation des trois premières années de la décentralisation au Bénin*, *Le journal de la Décentralisation*, Infosec de Cotonou, p. 84.
- Litvack J. et J. Seddon (ed.). (2000). *Decentralization Briefing Notes*, Washington, World Bank.
- Loko G. (2007). *Rapport sur l'état de la décentralisation au Bénin : 4 ans de dynamiques locales*, *Le Municipal*, le journal de la décentralisation, p. 49.
- Lowi, T. J. (1969). *The end of liberalism; ideology, policy, and the crisis of public authority*, New York, Norton, p. 322.
- Mabileau, A. (Éd.). (1983). *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*. Paris : Pedone/CERV, p. 255.
- Makhmoukh S., Achouche M., Meziani H. (2017). *La décentralisation fiscale et l'importance du renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales*, 01, ISSN : 2571-9858, p. 236-257.
- March J. G. et Olsen J. P. (eds) (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget, p. 408.
- Marie J. et Idelman E. (2010). *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ?*, *Echo Géo*, p.14.
- Marume, S. B. M., & Jubenkanda, R. R. (2016). *Centralization and Decentralization*. *Journal of Research in Humanities and Social Science*, 4, Issue 6, p. 106- 110.
- McLean, K. and King, E. (1999). *Decentralization of the Education Sector*; Litvack, Jennie and Jessica Seddon (eds.). *Decentralization Briefing Notes*, In World Bank Institute (WBI) Working Papers, The World Bank, Washington, D.C.
- Mélédjè D. F. (2009). *Le contentieux électoral en Afrique*, *Pouvoirs*, 2009/2, 129, p. 139-155.
- Ministère de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire (MDGLAAT) (2008). *Guide d'élaboration du Plan Communal de Développement*, [en ligne], [www.decentralisation-benin.org](http://www.decentralisation-benin.org).

Ministère de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire (2009). *Politique Nationale de Décentralisation et de déconcentration (PONADEC)*, Document cadre de politique, République du Bénin, p. 85.

Ministère de la décentralisation et de la gouvernance locale (2019). *Revue 2018 du secteur de la décentralisation et de la déconcentration*, Aide-mémoire, République du Bénin, p. 73.

Mestre C. (2015). *La panne des processus de décentralisation, Compte-rendu, Atelier du réseau des praticiens du développement*. Porto Novo, RAFOD – CIEDEL, p. 39.

Négrier E. (2015). *Trois regards sur les politiques publiques vues du local*, Dans Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ? Sous la dir De Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Presses de Sciences Po*, p. 319-348.

Nigatu H., Solomon F., Soboksa N. (2018). *The Role of Decentralization in Promoting Good Governance in Ethiopia: The Case of Wolaita and Dawuro Zones*, *Public Policy and Administration Research*, 8, 10, p. 42-57.

Nignan F. B., Yirdon J. E., Sawadogo B. (2004). *Au Burkina-Faso, la décentralisation s'applique d'abord aux villes*, 11, 3, p. 13-17.

Observatoire du Changement Social (2010). *Evaluation de l'impact de la décentralisation sur la pauvreté et les conditions de vie des ménages au Bénin*, Rapport synthèse, p. 107.

Olowu D. (2003). *Local Institutional and Political Structures and Processes: Recent Experience in Africa*, *Public Administration and Development*, 23, p. 41-52.

Piattoni S. (2018). *Multilevel governance, Social and Political Science, Handbook of Territorial Politics*, Chapter 5, p. 61-73.

Poulin Y. (2004). *Les décentralisations administratives en Afrique : Qu'avons-nous appris?* 11, 3, p. 2-6.

Pousse E., Tomety N. S. et Sohounou E. (2012). *Séminaire DeLoG sur l'efficacité de l'aide, la décentralisation et la gouvernance locale au Bénin*, Hôtel Bel Azur Grand-Popo, 6, 8 novembre 2012, Document de synthèse, p. 108.

Renaud P.Y., Gogan M. D., Tonato J. D., Tossou J. B., Kosouho R. et Jardot G. (2009). *Diagnostic sur les capacités institutionnelles des communes et des associations de communes*, Rapport d'étude (Version provisoire du 14 mai 2009), Etude commanditée par Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de L'administration et de l'Aménagement du Territoire (M.D.G.L.A.A.T.) et l'Union Européenne (UE), [en ligne], [www.ancb-benin.org](http://www.ancb-benin.org).

Ribot, J. C. (2003). *Democratic decentralisation of natural resources: institutional choice and discretionary power transfers in Sub-Saharan Africa*. *Public Administration and Development*, 3(1), p. 53-65.

Ricq, C. (1986). *La dialectique transfrontalière*. Dans Craal. La théorie de l'espace humain. Transformations globales et structures locales, Genève : Université de Genève, p. 44-58.

Rocheugude A. et Plançon C. (2009). *Décentralisation, acteurs locaux et foncier: fiches pays Bénin*, Ministère français des Affaires étrangères et européennes, Agence Française de Développement, p. 445.

Rondinelli et al (1981). *Government decentralization in comparative perspective*, *International Review of Administrative Sciences*, 47, 2, p. 133-145.

Rondinelli, D. (1999). *What Is Decentralization*, Litvack, Jennie and Jessica Seddon (eds.). Decentralization Briefing Notes, In World Bank Institute (WBI) Working Papers, The World Bank, Washington, D.C.

Rondinelli, D. A., John R. N. & G. Sh. Ch. (1983). *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. World Bank, Staff Working, p. 581.

Sessou Adroh (2002). *Le nouveau système d'avancement au mérite face à la politisation de l'administration publique béninois*, Mémoire de Master à l'Université d'Abomey-Calavi - Ecole Nationale d'Administration du Bénin.

Shambouy Muambi N. (2017). *Les capacités d'action offertes par la décentralisation aux municipalités de taille moyenne en Afrique de l'ouest francophone : La gouvernance et le développement local à Klouékanmè au Bénin*, Thèse de doctorat en étude urbaines, Université du Québec à Montréal, p. 353.

Siddiquee, N. A. (1997). *Théories de la décentralisation de l'État*. *Alternatives Sud*, 4(3), p. 23-40.

Simon H. (1945). *Administrative Behavior*, New York, Free Press.

Smoke, P. (2015). *Accountability and service delivery in decentralizing environments: Understanding context and strategically advancing reform*. *A Governance Practitioner's Notebook, Alternative Ideas and Approaches*, p.219-232.

Sneider J. (2000). *République du Bénin : Rapport sur les pays*, Extrait de la documentation sur les pays d'Afrique de l'Ouest de Novembre 2000, destiné aux ROE, Organisation suisse d'aide aux réfugiés, p. 1-13.

Stroh A. (2008). *Dynamiques et constantes du système de partis béninois*, In J. N. Engels, A. Stroh et L. Wantchékon (éds.), *Le fonctionnement des partis politiques au Bénin*, Friedrich Ebert Stiftung (FES, Bénin), p. 53-80.

UN-Habitat (2002). *Local Democracy and Decentralization in East and Southern Africa: Experiences from Uganda, Kenya, Botswana, Tanzania and Ethiopia*. A Publication of the Global Campaign on Urban Governance, p. 125.

United Nations Development Programme (UNDP) (2004). *Decentralized Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralization, Local Governance and Urban/Rural Development*, BDP Policy Note Template, p. 36.

Van der Heijden, J., Patterson, J., Juhola, S., & Wolfram, M. (2019). *Special section: Advancing the role of cities in climate governance-Promise, limits, politics*, *Journal of Environmental Planning and Management*, 62(3), p. 365-373.

Work, R. (2002). *The Role of Participation and Partnership in Decentralized Governance: A Brief Synthesis of Policy Lessons and Recommendations of Nine Country Case Studies on Service Delivery for the Poor*. United Nations Development Programme and Bureau for Development Policy, New York, p. 51.

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods*. Campbell, Donald T. (Donald Thomas), 1916-1996, writer of foreword. *Sage publications*. Sixth edition, p. 319.

Zeemering E. (2016). *What are the challenges of multilevel governance for urban sustainability? Evidence from Ottawa and Canada's national capital region*. *Canadian public administration/ Administration publique du Canada*, 59, 2, p. 204-223.

Ziavoula, R. E. (1993). *L'échelle locale dans l'organisation administrative du territoire congolais*. Dans S. Jaglin, & A. Dubresson (Éds). *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Paris : Karthala, p. 35-46.

Zobel C. (2004). *Décentralisation, espaces participatifs et l'idée d'indigénisation de l'État africain: le cas des communes maliennes*. *Afrique et Développement*, XXIX, 2, p. 1-25.